إبطالُ لعنة الفساد في لبنان

ورقة بحثية

برنامج الشرق الأوسط
وشمال أفريقيا

حزيران/ يونيو ٢٠٢١

كريم مرهج



تشاتام هاوس، المعروف بالمعهد الملكي للشؤون الدولية، هو معهد سياسات مستقل مقره لندن. يسعى المعهد إلى بناء عالم آمن ومزدهر وعادل على نحو مستدام.

المحتوى

الملخص

- يمر لبنان بأزمة اجتماعية–اقتصادية غير مسبوقة جرّاء تصرّفات الطبقة السياسية التي تحكم البلد منذ وضعت الحرب الأهلية أوزاها مطلع تسعينيات القرن المنصرم. فعلى مر السنين، وتحت حكم قيادات تشكلت من أمراء حرب سابقين ومن رجال أعمال أثرياء؛ نُهب المال العام مراراً واستُغِلت الدولة اللبنانية لتكون مطيّة للإثراء الذاتي الفاحش ولتوزيع المحسوبيات. وقد مهّد هذا الفساد، مقروناً بغياب الشفافية والمساءلة، الطريق إلى الانهيار الذي تشهده الدولة اللبنانية في الوقت الراهن.
- بدأت علامات انهيار الدولة في الظهور خلال الأعوام القليلة الماضية، ما حدا بالحكومة اللبنانية إلى طلب التمويل من المجتمع الدولي الذي وافق على تقديم قروض ومنح وفق شروط صارمة – أي إقرار إصلاحات هيكلية وتدابيرَ لمكافحة الفساد بغية الارتقاء بالحوكمة.
- بضغوط من انتفاضة غير مسبوقة شملت البلاد بأسرِها، أصدرت النخب السياسية اللبنانية خلال الأعوام القليلة الماضية العديدَ من قوانين مكافحة الفساد، علاوةً على الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في مسعى لتعزيز صورة الدولة في المشهد الدولي وتحسين مكانة تلك النخب لدى ناخبيها.
- ومن غير المرجّح لتلك القوانين ولهذه الإستراتيجية –وإن كانت جديرة بالثناء نظرياً– أن تجد طريقها إلى التنفيذ. وخلاصة القول إنه ليس لأحد أن يتوقع من طبقة سياسية شاع الفساد على مرأى منها –وهي المسؤولة عن الأزمة الحالية في الدولة– أن تُحسِن تنفيذ التدابير والقوانين المعنية بمكافحة الفساد وبالتالي تحاسب نفسها.
- ثمة مباعث قلق من أن بعض قوانين مكافحة الفساد –لا سيما قانون العام ٢٠٢٠ بشأن الإثراء غير المشروع– إنما تُستَغل لتصفية الحسابات بين أفراد الطبقة السياسية ولكسب الثناء في صفوف الناخبين أكثر مما هي مدفوعة برغبة حقيقية لكبح جموح الفساد.
- لكن وفي ظلّ الانهيار الحاصل في الدولة اللبنانية، فضلاً عن الشروط الصارمة التي يقترن بها الحصول على أدنى قدْر من المساعدات الدولية، أخذ الزخم يتنامى نحو الإيذان باتخاذ تدابير مكافحة الفساد، ولا سيّما في أعقاب الانتفاضة التي اندلعت خلال تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٩. وقد باتت الفرصة سانحة أمام المجتمع المدني اللبناني لبناء هذا الزخم وممارسة الضغط –بشقيه المحلي والدولي– للمطالبة بتدابير حقيقة لمكافحة الفساد وتنفيذ المساءلة التي طال انتظارها.

١. المقدمة

في الأعوام القليلة الماضية ساد الحديث عن مكافحة الفساد في لبنان، وعلى الرغم من إقرار قوانين وإستراتيجية لمكافحة الفساد، إلا أنه من المستبعد تنفيذها تنفيذاً فعّالاً بسبب الطابع الممنهَج للفساد في الدولة.

> جاء المغتربون [اللبنانيون] إليّ... بحوزتهم أموال وتحدوهم الرغبة في الاستثمار في الصناعة اللبنانية... كان هذا في أعوام ١٩٩٣ و١٩٩٤ و١٩٩٥ [...] أحدهم أراد بناء مصنع برتقال [...] وشرح لي كيف سيستخدم البرتقال في إنتاج منتجات قيّمة مثل الكريمات وما إلى ذلك [...] كان المستثمر بحاجة إلى ترخيص، وقد اضطُّرَ إلى دفع رشوة في كل مرحلة من مراحل الاستصدار. وبعد كل ما دفعه من رشاوى، وصل المستثمر إلى الخطوة النهائية فقيل له: "يوجد شيء أخير عليك تنفيذه". سأل: "ما هو؟" [...] "البعض [...] يريد امتلاك أسهم في مصنعك، أي ٥١ في المائة من الأسهم". حزم المستثمر المغترب أمتعته ورحل.[١]

الواقعة الطريفة المروية آنفاً على لسان برلماني لبناني سابق ليست فريدةً من نوعها؛ فعلى مرّ أجيال تواردت حكايات مماثلة إن تُعَد لا تُحصى، وكلها كاشفة لمدى استفحال الفساد في لبنان وتفاقمه في سياقات شتى حتى تراوحت ممارساته بين الطفيف (مثل رشوة مسؤول عام خفيض الرتبة لتسريع وتيرة إجراءات حكومية) والجسيم (مثل اختلاس الأموال بأيدي مسؤولين حكوميين كبار أثناء أداء واجباتهم تحت مظلة الحماية من أمراء الحرب الطائفيين الذين أصبحوا سياسيين في لبنان). ذلك بأن أمراء الحرب هؤلاء هيمنوا على الكيانات السياسية عقب انتهاء الحرب الأهلية في مطلع التسعينيات، ولطالما استُغِلت تلك الكيانات في سبيل الإثراء الذاتي وتوزيع مسوغات المحاباة بين ناخبي تلك الكيانات على نحو يتّسم بالزبائنية.[٢]

يطرح هذا البحث شواغل مفادها أن مبادرات لبنان لمكافحة الفساد –التي تُوجت بإقرار الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد– محكومة باللاجدوى؛ وذلك لأن النخبة السياسية اللبنانية كشفت عن تلك المبادرات للمجتمع الدولي –وللهيئة الناخبة اللبنانية– عقب الحراك الذي شهده لبنان أواخر ٢٠١٩ ومطلع ٢٠٢٠ – بغية ترميم صورة النخبة المهترئة، بل إنها كانت مدفوعة أحياناً بالرغبة في طلب التمويل الدولي الذي تشتد الحاجة إليه. ولئن كانت الإستراتيجية والقوانين الجديدة جديرةً بالثناء من الناحية النظرية، إلا أن تنفيذها لن يكون موفّقاً على الأرجح. وفيما يتصل بقوانين محددة أُقِرت لمكافحة الفساد وبالإستراتيجية الوطنية الجديدة لمكافحة الفساد، يُبرِز هذا البحث أسباب انعدام الإرادة السياسية بين النخب اللبنانية الحاكمة للأخذ بمقتضيات الشفافية؛ وأسباب غياب السلطة القضائية المستقلة؛ واستغلال موارد الدولة لإفادة المصالح الخاصة للنخب؛ وتوظيف المنظومة الإدارية توظيفاً يحول دول إنفاذ القوانين؛ وحقيقةً أنّ النخب الحاكمة هي نفسها المستأمَنة على إستراتيجية الدولة الموسعة لمكافحة الفساد. إذاً، يتعذّر وجود إرادة سياسية حقيقية وشاملة لاجتثاث الفساد حين يكون حُكم الطبقة السياسية القائمة هو السبب في الفساد الممنهج. ولن تُخضِع النخب السياسية نفسها للمساءلة بشأن المستنقع الاجتماعي–الاقتصادي والسياسي الذي بات لبنان غارقاً فيه، فهذا مأزق تتحمل تلك النخب القسطَ الأعظم من المسؤولية عنه.

---

١ مقابلة مع نجاح واكيم (الترجمة للمؤلف)، نائب سابق في البرلمان، في البرنامج الحواري السياسي "الحدث"، قناة الجديد، بتاريخ ٢٦ تموز/يوليو ٢٠٢٠، .https://www.youtube.com/watch?v=SQgC5yfpJ5o

٢ Adwan, C. (2005), 'Corruption in Reconstruction: the Cost of National Consensus in Post-War Lebanon', in Large, D. (ed.) (2005), Corruption in Post War Reconstruction: Confronting the Vicious Cycle, Beirut: Lebanese Transparency Association.

٠٢

سياق الفساد في لبنان

عقب انتهاء الحرب الأهلية، حوَّلت الطبقة السياسية الدولة اللبنانية إلى مطيّة للإثراء الذاتي، فيما أُضعِفَت الهيئات الرقابية للدولة وتُرِكت منقوصة التمويل.

تُعرِّف "منظمة الشفافية الدولية" الفسادَ بأنه "إساءة استغلال السلطة الممنوحة لتحقيق مكسب خاص"[٣]، وينسحب هذا التعريف على السلوكيات في القطاعين العام والخاص، بما يشمل "السياسيين الذين يسيئون استغلال الأموال العامة أو يُسندون الوظائف أو العقود الحكومية إلى رعاتهم وأصدقائهم وعائلاتهم"، والموظفين والمفتشين المنتسبين إلى القطاع العام "ويطلبون المال أو الخدمات أو يأخذونها نظير خدمات"، والشركات الخاصة التي "تقدم رشاوى للمسؤولين للفوز بصفقات مربحة".[٤]

أفضى نظام "تقاسم السلطة" إلى حالة تكافلٍ بين النخب السياسية الطائفية وحلفائها من القطاع الخاص على نحوٍ جعل من الدولة مطيّة للاستغلال بقصد الإثراء الذاتي، وعزز الشبكات الطائفية الزبائنية بشتى أصنافها.

وغالباً ما تميز المؤلفات الباحثة في الفساد بين الفساد "الطفيف" (مثل رشوة مسؤول عام خفيض الرتبة لتسريع وتيرة إجراءات حكومية) و"الجسيم" (مثل إساءة موظفين عموميين كبار استعمال سلطاتهم وصلاحياتهم لاستغلال أموال ضخمة من المخصصات العامة بهدف الإثراء الذاتي أو لإثراء المقربين منهم بالمخالفة للقانون.)[٥] وفي البلدان ذات المستويات المرتفعة من الفسادَين الطفيف والجسيم، تصبح المؤسسات العامة مطيّة للإثراء الذاتي؛ إذ تعمد زمرة فاسدة من النخب السياسية وحلفاؤها في القطاع الخاص إلى اختلاس الأموال العامة – أو الأموال المقدمة من وكالات المعونة لأغراض التنمية الاجتماعية الاقتصادية.[٦] وقد حملت الكلمة الافتتاحية للأمين العام للأمم المتحدة في ٢٠٠٤، كوفي عنان، أمام مؤتمر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ("الاتفاقية") وصفاً دقيقاً للفساد جاء فيه أن الفساد "طاعون خبيث ذا مدى واسع وتأثيرات ناهبة في المجتمعات"، فهو داء "يقوّض الديمقراطية وسيادة القانون، ويؤدي إلى انتهاكات لحقوق الإنسان، ويعصف بالأسواق، ويأتي على جود الحياة، ويفسح المجال أمام الجريمة المنظمة والإرهاب وغيرها من التهديدات المحدقة بازدهار الأمن البشري."[٧] والجدير بالذكر أن الاتفاقية المذكورة آنفاً هي معاهدة متعددة الأطراف وملزمة قانوناً،

---

٣ Transparency International (n.d.), ‘What is Corruption?’, https://www.transparency.org/en/what-is-corruption.

٤ المرجع ذاته.

٥ Fisman, R. and Golden, M. (2017), Corruption: What Everyone Needs to Know, New York and Oxford: Oxford University Press.

٦ Rotberg, R. (2017), The Corruption Cure: How Citizens and Leaders can Combat Graft, Princeton, NJ: Princeton University Press.

٧ UNODC (2004), United Nations Convention Against Corruption [UNCAC], New York: United Nations Office on Drugs and Crime, https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf.

وبها تترسخ رغبات المجتمع الدولي الظاهرة في القضاء على الفساد، وإيجاد خريطة طريق للبلدان لاتّقاء الفساد ومحاربته بكفاءة. وقد صيغت هذه الاتفاقية أواخر العام ٢٠٠٣، ثم مُهرت بالتوقيع والتصديق من ١٨٧ بلداً بحلول شباط/فبراير ٢٠٢٠.[٨]

استمر وجود الحالات المنتشرة على نطاق واسع للفساد بنوعيه الطفيف والجسيم في لبنان على مستويات الدولة كافة، وذلك على الرغم من تصديق لبنان على الاتفاقية في ٢٠٠٩.[٩] ومن المعلوم أن النظام السياسي الطائفي في لبنان مؤاتٍ بطبيعته لانتشار الفساد؛ ذلك بأن نظام "تقاسم السلطة" في لبنان يقوم ظاهرياً على ضمان التمثيل المناسب لكل طائفة من الطوائف اللبنانية في القطاع العام؛ أما حقيقته بالممارسة وعلى المدى البعيد فهي أنه قد أفضى إلى حالة تكافل بين النخب السياسية الطائفية وحلفائها من القطاع الخاص، وذلك على نحو جعل من الدولة مطيّة طفيلية للإثراء الذاتي، وعزز الشبكات الطائفية الزبائنية بشتى أصنافها. ومن الشواهد على ذلك صدور مقالة في ٢٠١٨ عن المركز اللبناني للدراسات السياسية أكد فيها أن البرلمان يبذل وقتاً ضئيلاً في اقتراح مشاريع القوانين ومناقشتها وتنقيحها وإقرارها؛ وقلّما يراقب المشرعون أداءَ السلطة التنفيذية، بل نادراً ما يسائلونها.[١٠] كما أن اجتماعات اللجان البرلمانية تُعقَد خلف أبواب مغلقة، ولا يُكشَف عن محاضرها للعامّة.[١١] واستناداً إلى المعهد الهولندي للعلاقات الدولية، لطالما عملت الأجهزة الأمنية المختلفة في لبنان على حماية مصالح النخب.[١٢] أما السلطة القضائية فقد جُعلَت تابعة للسلطتين التنفيذية والتشريعية، وهو ما أوهَن قدرة القضاة على مساءلة المسؤولين الفاسدين.[١٣] وأما السلطات الحكومية الرقابية والتأديبية فتعاني من ضعف شديد في التمويل وعديد الموظفين –أو تُملأ شواغرها (في الغالب) حسب توصيات النخب السياسية– لذا فإنها تُرى من منظور انعدام القدرة على الوفاء بواجباتها.[١٤] ويلخص الجدول رقم (١) بيانات العقوبات (من قبيل الفصل أو التعليق أو خفض الرتبة) المُنزَلة بموظفين عموميين بين عامي ٢٠١٢ و٢٠١٥ على اختلاف درجاتهم، ويتضح من الجدول أن تلك الجهات الرقابية تركز على الجهود التأديبية في حق الموظفين العموميين ذوي الدرجة الوظيفية المتدنية (أي: بين الدرجتين الثالثة والخامسة، وهي الدرجات التي تشمل المعلمين بالمدارس، والشرطة البلدية، وأمانات السر، وما إلى ذلك)، في مقابل غض الطرف المعتاد عن كبار المسؤولين العموميين من الدرجتين الأوليين.

الجدول ١. عدد العقوبات المُنزَلة بموظفين عموميين بقرارات التفتيش المركزي بين عامي ٢٠١٢ و ٢٠١٥

درجة الموظف العام	٢٠١٢	٢٠١٣	٢٠١٤	٢٠١٥
الدرجة الأولى	٠	٠	٣	٠
الدرجة الثانية	١	١	٤	٠
الدرجة الثالثة	٢٤	٢٤	٢٣	٠
الدرجة الرابعة	٤٨	٣٩	٥١	٥
الدرجة الخامسة	٤	٨	٣	٠

المصدر: مكتب وزير الدولة للإصلاح الإداري (٢٠٢٠). الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠٢٠ - ٢٠٢٥. الملحق ٤، ص. ١٢٤، https://www.omsar.gov.lb/getattachment/Anti-Corruption/National-Anti-Corruption-Strategy/strategy.pdf?lang=ar-LB.

٨ UNODC (2020), 'Signature and Ratification Status', https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html (accessed 21 Nov. 2020) (آخر دخول في ٢١ من تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢٠).

٩ المرجع ذاته.

١٠ Atallah, S. (2018), 'Lebanese MPs: Little Time to Legislate and Hold Government Accountable', Lebanese Center for Policy Studies, April 2018, https://lcps-lebanon.org/featuredArticle.php?id=147.

١١ صاغية، ن.؛ وكرامي، ل. (٢٠١٣)، "مجلس النواب: دور مفصلي في إعداد الموازنة وتوجيه السياسات العامة"، المركز اللبناني للدراسات السياسية، كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٣، https://www.lcps-lebanon.org/publications/1395303401-pb5.pdf.

١٢ Van Veen, E. (2015), 'Elites, power and security: How the organization of security in Lebanon serves elite interests', The Hague: Clingendael – Netherlands Institute of International Relations, https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/Elites_power_security_in_Lebanon_2015.pdf.

١٣ International Commission of Jurists (2017), 'The Career of Judges in Lebanon in Light of International Standards: A Briefing Paper', Geneva: International Commission of Jurists, https://www.icj.org/wp-content/uploads/2017/03/Lebanon-Memo-re-judges-Advocacy-Analysis-Brief-2017-ENG.pdf.

١٤ Adwan (2005),'Corruption in Reconstruction: the Cost of National Consensus in Post-War Lebanon'.

شغل ناصر سعيدي سابقاً منصبَ وزير الاقتصاد والتجارة، كما عمل نائباً لحاكم مصرف لبنان (المركزي)؛ وقد وصف لبنان بأنه "مزيج نادر من حُكم اللصوص المتمرّسين (الكلِبتوقراطية) وحُكم الأسوأ (الكاكيستوقراطية)"[١٥] – أي نظام سياسي لا تحكمه نخبة سياسية فاسدة فحسب، بل إن كثيرين من أفراد تلك النخبة جعلوا من الأموال العامة محفظة شخصية؛ والأدهى أن ذلك المزيج أوكل إدارة الشؤون الحكومية إلى عدد كبير من عديمي الكفاءة وغير المؤهلين.

ومع انقضاء عقود من الفساد المستشري الذي أعطب القطاع العام، وفي ظل مستويات معيشية ما فتِئت تتردى، لم تكن الانتفاضة الوطنية في ١٧ من تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٩ من قبيل المفاجأة. وفي ذلك الوقت، بدأت قيمة العملة الوطنية (الليرة اللبنانية) تتهاوى بعد طول ارتباط بالدولار الأمريكي. وبعد ذلك بنحو عام ونصف، يواجه لبنان انهياراً اقتصادياً ومالياً غير مسبوق. وقد صدر تقرير عن البنك الدولي أواخر العام ٢٠٢٠ بعنوان الكساد المتعمّد، راصداً نتائج صادمة؛ إذ وصف لبنان بأنه "في خضم ثلاث أزمات كبرى"[١٦] (هي: الأزمة الاقتصادية، وجائحة كوفيد-١٩، وتبعات الانفجار الهائل في مرفأ بيروت بتاريخ ٤ من آب/أغسطس ٢٠٢٠)، كما تنبّأ التقرير بتراجع إجمالي الناتج المحلي للدولة بنحو ١٩,٢ في المائة تراجعاً حقيقياً في ٢٠٢٠، وهو ما "سيسفر بلا شك عن زيادة ضخمة في معدلات الفقر التي تكابدها جميع فئات الشعب."[١٧] بل إن التقرير يصدم القارئ بأن "استحواذ النخبة القابعة وراء ستار الطائفية والحكم الطائفي" إنما هو جذر الأزمة الاقتصادية الماثلة أمام لبنان، وأن هذا الاستحواذ قد أفضى إلى الجمود السياسي وضعف القدرة على تنفيذ سياسات تنموية طويلة الأمد.[١٨]

وعلى الرغم من هذا المشهد القاتم، استحدث مجلس النواب اللبناني تدابيرَ لمكافحة الفساد خلال الأعوام القليلة الماضية، تمثلت في إقرار العديد من قوانين مكافحة الفساد، فيما اعتمدت الحكومة في أيار/مايو ٢٠٢٠ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد. غير أن تلك التطورات إنما جاءت في سياق معين: ذلك بأن المؤسسة السياسية اللبنانية واقعة تحت ضغوط هائلة من الشعب الغاضب المطالِب بالتغيير العاجل؛ فضلاً عن ضغوط المجتمع الدولي الذي رهن صرف التمويل إلى لبنان رهناً صريحاً بتنفيذ إصلاحات هيكلية حقيقية في القطاع العام وبإنفاذ قوانين مناسبة لمكافحة الفساد. وبناءً على ما سلف، يناقش هذا البحث سياقَ تنفيذ قوانينَ محددة لمكافحة الفساد، كما يتناول التحديات الماثلة أمام تنفيذ تلك القوانين.

---

١٥ Saidi, N. (@Nasser_Saidi) (2020), 'To be exact #Lebanon is that rare combination of an experienced #Kleptocracy and a #Kakistocracy that achieved the greatest Trumpian #Ponzi scheme in history (excuse the multiple hashtags but we seem to be making history!) @loubnanouna1'، تغريدة بتاريخ ١٦ من أيار/مايو ٢٠٢٠ https://twitter.com/Nasser_Saidi.

١٦ Harake, W., Jamali, I. and Abou Hamde, N. (2020), Lebanon Economic Monitor: The Deliberate Depression (English), World Bank, 1 November 2020, p. 27, https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/474551606779642981/lebanon-economic-monitor-the-deliberate-depression.

١٧ المرجع ذاته، ص x.

١٨ المرجع ذاته، ص ٢٨.

٣.
تاريخ من الفساد وسوء الحكم

لئن كان الفساد قبل بلَغ مستويات عالية جديدة في أعقاب الحرب الأهلية، فإنّ ظاهرة الفساد نفسها ليست جديدة في لبنان.
على الرغم من محاولات الإصلاح الإداري منذ ستينيات القرن العشرين، إلا أن الفساد وسوء الحكم ما يزالان من سِمات الدولة اللبنانية.

ولئن كان لبنان في فترة ما قبل الحرب يُذكَر عادةً بمثابة ملاذٍ شاعري لحرية العمل والتجارة، إلا أن الواقع كان أبعد ما يكون عن تلك النظرة الوردية. وعلى الرغم من ندرة البيانات إلا أن التقديرات تشير إلى أن نصف سكان البلاد عام ١٩٦١ كانوا يعيشون على مداخيل ما دونَ خط الفقر.[١٩] وغلَبت على حكومة أول رئيس للدولة بعد الاستقلال، الرئيس بشارة الخوري (١٩٤٣ – ١٩٥٢) سمات المحسوبية وسوء الإدارة واستشراء الفساد الإداري. كما اتُّهِمَت إدارة الخوري بتوظيف المقربين في القطاع العام، فأصبحت الغلبة للعلاقات الأسرية والولاء الطائفي.[٢٠] وجاء خلَفه، كميل شمعون (١٩٥٢ – ١٩٥٨)، الذي بالكاد أصلح من الحال شيئاً: إذ حظي الرئيسان بالدعم من نخب الأعمال المهمة، والقلة الحاكمة، والقطاع المصرفي؛ وكلها أوساط مالت إلى أن يقتصر تدخّل الدولة في الاقتصاد على الحدود الدنيا، فيما لم ترَ في فساد القطاع العام مشكلةً تقتضي حلاً بالضرورة.[٢١]

ثم جاء فؤاد شهاب (١٩٥٨ - ١٩٦٤) خلفاً لشمعون حاملاً رؤية مختلفة اختلافاً جذرياً تجاه دور الدولة. فقد سعى شهاب وإدارته، الذين أُطلِق عليهم لقب "الشهابيين"، إلى إدخال إصلاح إداري حقيقي واجتثاث الفساد وصياغة سياسات لتحقيق النمو الاجتماعي–الاقتصادي (انظر الملحق، المربع ١). غير أن تلك الجهود نُقِضَت في نهاية المطاف بأيدي خلفاء شهاب، ولم تُؤتِ محاولات شهاب الإصلاحية إلا أُكُلاً ضئيلاً بحلول بداية الحرب الأهلية التي اندلعت عام ١٩٧٥.

أفضت الحرب الأهلية في لبنان إلى تحولات مهولة على المستويين الاجتماعي–الاقتصادي والسياسي؛ وبحلول نهاية الحرب في مطلع التسعينيات، كانت البنية التحتية للدولة متضررة للغاية، وهو ما عطّل عمل أعداد لا تُحصى من الموظفين العموميين وأوقف عمل العديد من الوزارات والمكاتب المهمة.[٢٢] وعندما استبدل أمراء الحرب الطائفيون بالبزات العسكرية المنهكة حُلاتٍ أنيقة شغلوا بها مناصب الوزارة وعضوية البرلمان، استشرى الفساد في شتى أروقة القطاع العام؛ وتواطأ أمراء حرب الأمس الذين استحالوا سياسيين مع المقربين منهم في القطاع الخاص ومع الشركاء السوريين على نهب الخزانة العامة خدمةً لمصالحهم. وافتقر القطاع العام إلى الموظفين

---

١٩ Bou Khater, L. (2020), 'Poverty Targeting is not the Solution for Much Needed Social Policy', Lebanese Center for Policy Studies, March 2020, http://lcps-lebanon.org/featuredArticle.php?id=280#_ftnref1.

٢٠ Salibi, K. (1966), 'Lebanon under Fuad Chehab 1958–1964', Middle Eastern Studies, 2(3): pp. 211–26.

٢١ المرجع ذاته.

٢٢ El-Zein, F. and Sims, H. (2004), 'Reforming war's administrative rubble in Lebanon', Public Administration and Development, 24(4): pp. 279–88, doi:10.1002/pad.327.

المدرَّبين وإلى الإشراف الإداري المناسب.[٢٣] وعلى الرغم من استحداث منصب وزير الدولة للإصلاح الإداري في ١٩٩٣ وتكليف القائم عليه بمهام بناء القدرات وتحسين أداء القطاع العام اللبناني (انظر الملحق، المربع ٢)؛ ظلت الدولة اللبنانية غارقة في سوء الإدارة والخلل الوظيفي والفساد المستشري، حيث بقيت الشفافية استثناءً، لا قاعدة.

في عام ٢٠١٨، ساد اعتقاد عام لدى ٩١ % من المواطنين اللبنانيين مفاده أن الفساد مستشرٍ في القطاع العام بمعدل متوسط إلى كبير.

صحيحٌ أن الفساد عسير القياس نظراً لطبيعته الغامضة، لكن الدراسات عوّلت على قياس الإحساس بالفساد بوصفه مؤشراً مفيداً في هذا الصدد. وهنا يكشف "التقرير القُطري للبنان" –الصادر عن شبكة الباروميتر العربي للبحوث عام ٢٠١٩– عن أن ٩١ في المائة من المواطنين اللبنانيين رأوا في عام ٢٠١٨ أن الفساد متفشٍّ في القطاع العام اللبناني بمعدل متوسط إلى كبير ؛[٢٤]ورأت نسبة ٤١ في المائة من المستطلَعين أن الرشوة ضرورية لنيل خدمات صحية أفضل، فيما رأتها نسبة ٢٦ في المائة ضرورية للغاية؛[٢٥] ورأت نسبة ٦٣ في المائة أن الرشوة إما ضرورية وإما ضرورية للغاية للوصول إلى خدمات تعليمية عامة أفضل.[٢٦]

يصنف مؤشر مؤسسة الشفافية الدولية الخاص بادراك وجود الفساد (CPI) البلدانَ على مستوى العالم استناداً إلى مستوى إدراك الفساد في القطاع العام، وفيه تشير الدرجة القريبة من الصفر إلى ارتفاع الإدراك بتفشي الفساد.[٢٧] ومنذ تنقيح منهجية إعداد المؤشر في ٢٠١٢، حقق لبنان درجة وتصنيفاً مضطردين من بين الأدنى على مستوى العالم. يقدم الجدول رقم (٢) نتائج لبنان وتصنيفها على المؤشر بين عامي ٢٠١٢ و٢٠٢٠؛ علماً بأن لبنان تراجع في العام ٢٠٢٠ بمقدار ثلاث نقاط، فهبط بذلك تصنيفه من المرتبة رقم ١٣٧ (من أصل ١٨٠) في ٢٠١٩ إلى المرتبة رقم ١٤٩ من أصل ١٧٩ في ٢٠٢٠.

الجدول ٢. نتائج لبنان وتصنيفه على مؤشر مدركات الفساد، ٢٠١٢ - ٢٠٢٠

العام	نتيجة المؤشر	تصنيف المؤشر
٢٠١٢	٣٠	١٢٨
٢٠١٣	٢٨	١٢٧
٢٠١٤	٢٧	١٣٦
٢٠١٥	٢٨	١٢٣
٢٠١٦	٢٨	١٣٦
٢٠١٧	٢٨	١٤٣
٢٠١٨	٢٨	١٣٨
٢٠١٩	٢٨	١٣٧
٢٠٢٠	٢٥	١٤٩

المصدر: يمكن الحصول على نتائج لبنان وتصنيفه على مؤشر مشركات الفساد منذ ٢٠٠٣ من الصفحة الرئيسية لموقع المؤشر: Transparency International (n.d.). 'Corruption perceptions index'. https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index.

ثمة مورد ثالث هو "استقصاء الموازنات المفتوحة"؛ وهو أداة دولية للحصول على تقييمات وطنية (مؤكدة بمعرفة خبير غير مفصح عنه في كل بلد) لمدى إتاحة بيانات الماليات العامة في البلاد ومدى شفافيتها (مثبتة ضمن بند "الشفافية" في الجدول رقم (٣)، أدناه)؛ وعلى آراء المواطنين بشأن إنفاق الأموال العامة (المشاركة العامة)؛ وعلى رقابة السلطة التشريعية على موازنة الحكومة وإنفاق الأموال العامة (الإشراف على الموازنة).[٢٨]

٢٣ المرجع ذاته.
٢٤ Arab Barometer (2019), Arab Barometer V: Lebanon Country Report, p. 7, https://www.arabbarometer.org/wp-content/uploads/lebanon-report-Public-Opinion-2019.pdf.
٢٥ المرجع ذاته، ص. ٨.
٢٦ المرجع ذاته.
٢٧ لمزيد من المعلومات بشأن منهجية منظمة الشفافية الدولية في حساب مؤشر مدركات الفساد (CPI)، يرجى مطالعة: https://images.transparencycdn.org/images/2019_CPI_SourceDescription_EN-converted-merged.pdf.
٢٨ تتاح المنهجية المتبعة من جانب "شراكة الموازنة الدولية" في حساب "استقصاء الموازنات المفتوحة" هنا: https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019_Methodology_EN.pdf.

وقد جاءت نتائج لبنان في استقصاءي الموازنات المفتوحة لعامي ٢٠١٧ و٢٠١٩ لتكشف –كما سيأتي تفصيله– عن انعدام الشفافية في الدولة اللبنانية وعدم إتاحة البيانات المتعلقة بكيفية إنفاق الأموال العامة للمواطنين.

الجدول ٣. نتائج لبنان وتصنيفه في "استقصاء الموازنات المفتوحة" لعامي ٢٠١٧ و٢٠١٩

العام	الشفافية	المشاركة العامة	الإشراف على الموازنة	التصنيف
٢٠١٧	٢٠١٧ من أصل ١٠٠	صفر من أصل ١٠٠	١١ من أصل ١٠٠	١٠٥ من أصل ١١٥ بلداً
٢٠١٩	٦ من أصل ١٠٠	صفر من أصل ١٠٠	١٨ من أصل ١٠٠	١٠٨ من أصل ١١٧ بلداً

المصدر: International Budget Partnership (2017), 'Open Budget Survey 2017: Lebanon', https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/lebanon-open-budget-survey-2017-summary-english.pdf; International Budget Partnership (2019), 'Open Budget Survey 2019: Lebanon', https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/country-surveys-pdfs/2019/open-budget-survey-lebanon-2019-en.pdf.

شهدت مرحلة ما بعد الحرب بلوغ الفساد –المستشري أصلاً– مستويات عالية جديدة؛ وتوجز المربعات ٣ و٤ و٥ في الملحق العديدَ من شواهد الفساد في لبنان ما بعد الحرب، إذ يُفصّل المربع ٣ سوء الإدارة الذي يبدو مُتعمَّداً في مرفأ بيروت الذي ظل منذ مطلع التسعينيات يعاني ضعف الإشراف من الجهات الرقابية الحكومية على الرغم من كونه أحد شرايين الحياة الرئيسية للاقتصاد اللبناني، واقترن ذلك بغموض اكتنف كيفية التصرف في العوائد؛ ما مهّد الطريق أمام ممارسات الفساد والتصرفات الإجرامية بشتى صورها داخل المرفأ. أما المربع ٤ فيعرض دراستي حالة غير شاملتين تناولتا جهتين من الجهات العامة التي استغلها أفراد النخب السياسية في البلاد لأغراض الإثراء الذاتي، أولهما: المجلس اللبناني للإنماء والإعمار –إذ تعالت حياله بواعث قلق منذ مطلع التسعينيات لإسناد عقود الإعمار وتطوير البنية التحتية المربحة إلى شركات ذات صلات سياسية دونما شفافية أو تنافسية تُذكر في المناقصات؛ وثانيهما الصندوق المركزي للمهجرين– الذي يُعتَقد على نطاق واسع أنه قلّما استُخدِم لدعم المهجرين بفعل الحرب الأهلية قياساً إلى تسخيره لتقديم الرعاية وشراء الأصوات أثناء الانتخابات. وأخيراً، يستعرض المربع ٥ لمحةً عن الفساد المزمن الذي عمّ قطاع الكهرباء في لبنان، موضحاً كيف أدارت النخب السياسية اللبنانية مرفق الكهرباء المملوك للدولة لوقت طويل على نحو كفل لها وللمقربين منها تربّحاً من القطاع على حساب تمتّع الشعب بإمدادات لا تنقطع من الكهرباء.

٠٤
مكافحة الفساد: الأدوات والمعوقات

تبدو إصلاحات مكافحة الفساد وكأنها قد أُقِرت للحصول على معونات دولية بدلاً من مكافحة الفساد. وسيظل تنفيذ إصلاحات مكافحة الفساد مشوباً بعدم اليقين طالما بقيت الصلاحيات بأيدي النخب السياسية نفسها.

قوبلت قوانين مكافحة الفساد التي أقرها المجلس التشريعي اللبناني حديثاً بكثير من الاستحسان، وكذلك استُقبِل إقرار الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد. وفي حين تظهر تلك القوانين والإستراتيجية وكأنها دليل على الالتزام بمكافحة الفساد، إلا أن تنفيذها سيظل معيباً ضعيفاً على الأرجح. كما أن سياق إقرارها إنما يُذكّر بمحاولات لبنان السابقة للانخراط في الإصلاح بهدف نيْل معونات أجنبية.

شهد العقد الأول من الألفية الحالية ثلاث مناسبات تخللها عقد مؤتمرات دولية في باريس بغرض الحصول على تعهدات بالتمويل للبنان من مانحين دوليين. وواكب تلك المؤتمرات الثلاثة (باريس ١ في ٢٠٠١، وباريس ٢ في ٢٠٠٢، وباريس ٣ في ٢٠٠٧) إجراءات تشريعية من جانب الحكومة اللبنانية: فكانت ترمي في ظاهرها إلى تشجيع الاستثمار في الدولة، وفي حقيقتها رتوشاً تجميلية لواقع مغاير. وبالمثل، تعهدت الحكومة اللبنانية في ٢٠١٨ بتنفيذ إصلاحات هيكلية من أجل "تيسير" الحصول على قروض ميسّرة ومنح تعهد بها المجتمع الدولي في إطار مؤتمر "سيدر".[٢٩] غير أن الإصلاحات لم تُنفَذ، وتسارعت خطى البلد على طريق الانهيار الاقتصادي فسعت الحكومة إلى طلب المساعدة من صندوق النقد الدولي. وفي إطار المفاوضات التالية، أصر الصندوق بدوره على ربط أية اتفاقية مساعدة بتنفيذ إصلاحات هيكلية وتدابير لمكافحة الفساد، مثل "إجراء أعمال تدقيق محاسبية شاملة لأهم المؤسسات، بما في ذلك المصرف المركزي".[٣٠]

وهدياً بهذا السياق، فثمة دلائل على أنه طالما بقيت السلطة في أيدي النخب السياسية المسؤولة عن عقود من الفساد والانهيار في لبنان، فستظل الإرادة السياسية مفتقدة بشأن التنفيذ الكامل لقوانين مكافحة الفساد والإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد التي أقرت حديثاً.

تُبرِز الأقسام التالية أهم المعوقات الماثلة أمام تنفيذ تشريعات مكافحة الفساد والإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في لبنان، مع الإشارة إلى قوانين بعينها تبيّن مختلف التحديات الماثلة أمام التنفيذ.

انعدام الإرادة السياسية للامتثال للشفافية

يعد انعدام الإرادة السياسية في أعلى مستويات السلطة من أهم معوقات الإصلاح والحكم الرشيد في لبنان، فلطالما اكتفى كبار المسؤولين العموميين بالكلام عن الإصلاح، حتى إنهم أقروا قوانين لتحويل الكلام إلى فعل ظاهري يكاد ينعدم أثره الحقيقي. ويتجلى

---

٢٩ Government of France (2018), 'Joint Statement on CEDRE – Conférence économique pour le développement, par les réformes et avec les entreprises/Economic Conference for Development through Reforms with the Private Sector, Paris, April 6th 2018', https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/cedre_statement-en-_final_ang_cle8179fb.pdf.

٣٠ صندوق النقد الدولي (٢٠٢٠)، " بيان السيدة كريستالينا غورغيفا، مدير عام صندوق النقد الدولي، بشأن مؤتمر باريس الدولي لدعم بيروت والشعب اللبناني" ٩ آب/أغسطس ٢٠٢٠ https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/08/09/pr20278-statement-by-imf-md-kristalina-georgieva-int-conference-support-beirut-lebanese-people.

ذلك بشدة في منحنى صياغة تشريعات إتاحة المعلومات وتنفيذها في لبنان، وهذا مجال أفضى فيه انعدام الإرادة السياسية وغياب الشفافية إلى ضعف الامتثال لحكم القانون.

إن تمكين المواطنين من الاطلاع على معلومات القطاع العام لهو ركيزة من ركائز القضاء على الفساد وبناء الثقة بين المواطنين وحكومتهم. وهذا التمكين من شأنه أن يتيح للشعب مساءلة المسؤولين العموميين، وأن ينهض بدور الرادع للمسؤولين الذين تسوّل لهم أنفسهم التورط في أشكال الفساد بنوعيه الطفيف والجسيم.[٣١] لذا نجد أن البلدان الديمقراطية عادةً ما تقر موازنات شفافة وآليات راسخة تتيح للمواطن الاطلاع على المعلومات وتتبّع أوجه الإنفاق الحكومي – وهذه عملية غالباً ما تتم على شبكة الإنترنت عبر بوابات رقمية حكومية.

تنص المادة رقم ١٠ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على إلزام الحكومات باعتماد إجراءات تيسّر على المواطنين الاطلاع على المعلومات المتعلقة بعمليات صنع القرار وبالهياكل التنظيمية والتشغيلية للقطاع العام؛ فيما تنص المادة رقم ١٣ من الاتفاقية ذاتها على أنه وإنْ كان من الواجب على المجتمع المدني أن يشارك في مكافحة الفساد فإنه يجب على الهيئات الحكومية أن تضمن "وصول الناس فعلياً إلى المعلومات" و "احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها".[٣٢]

في شهر نيسان/أبريل ٢٠٠٨ تضافرت مجموعة من منظمات المجتمع المدني اللبنانية لتأسيس الشبكة الوطنية لتعزيز الحق في الوصول إلى المعلومات، وهي عبارة عن مجموعة متعددة القطاعات تضم أعضاء من المجتمع المدني والإعلام والقطاع الخاص والحكومة.[٣٣] وما كاد عام ينقضي حتى أتمت الشبكة صياغة قانون يكفل حق الوصول إلى المعلومات، وأعقب ذلك التصديق النهائي عليه في شباط/فبراير ٢٠١٧ ليصبح القانون رقم ٢٨ بشأن حق الوصول إلى المعلومات. يلخص الجدول رقم (٤) بعضاً من أهم أحكام هذا القانون.

الجدول ٤. أهم أحكام القانون بشأن الحق في الوصول إلى المعلومات

المادة	البيان
١	لكل شخص معنوي -أياً كانت جنسيته- أن يقدم طلبات استعلام إلى القطاع العام.
٢	يُعرَّف القطاع العام تعريفاً صريحاً بأنه يعني أية هيئة أو محكمة أو بلدية تابعة للدولة، أو شركة خاصة تحمل فيها الدولة اللبنانية حصةً.
٣	يمكن أن تكون المعلومات المطلوبة في صور وثائق مكتوبة أو إلكترونية، وتسجيلات صوتية مرئية، وصور فوتوغرافية، ووثائق مقروءة آلياً، ودراسات، وتقارير، ومحاضر اجتماعات، ومراسيم، ومذكرات، ووثائق أرشيفية، وبيانات مالية، وعقود عامة.
٧	الهيئات العامة ملزمة بإتاحة بيانات موازناتها على مواقعها الإلكترونية.
٨	الهيئات العامة ملزمة بنشر تقارير سنوية تفصل جميع الأنشطة المنفذة خلال العام.
١٣	يجب على الهيئات العامة أن تُحسن تخزين معلوماتها وأرشفتها بطرق تجعل استرجاع المعلومات سهلاً، ويُفضل أن يكون ذلك إلكترونياً.
١٦	يجب على الهيئات العامة تعيين "مسؤول استعلامات" يتولى التعامل مع جميع طلبات الوصول إلى المعلومات ("استعلام")، مع تحديد مواعيد توجِب على ذلك المسؤول الرد خلال ١٥ يوماً من تلقيه استعلاماً؛ ويجوز تمديد الموعد مرة وحيدة قوامها ١٥ يوماً إضافية متى انطوى الاستعلام على معلومات كثيرة أو إذا لزم له استصدار موافقة من طرف خارجي.
١٨	الوصول إلى المعلومات مجاني، أو نظير رسم رمزي فحسب؛ كتكلفة الطباعة أو النسخ الضوئي.
١٩	إذا رفضت الهيئة العامة تقديم المعلومات المطلوبة، وجب عندئذٍ تبرير ذلك كتابةً، فيما يكون للطالب مدة شهرين لتقديم شكوى إلى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.
٢٢	تتولى الهيئة الوطنية تلقي الشكاوى والنظر فيها متى اتصلت بعدم الامتثال لطلبات الاستعلام، على أن تقدم الإرشاد والمشورة إلى الجهات العامة بخصوص كيفية تنفيذ القانون، وإصدار تقارير سنوية بخصوص مدى الامتثال بقانون الحق في الوصول إلى المعلومات، والتحديات الماثلة أمام الامتثال، مع توعية الجمهور بأهمية الشفافية وإتاحة الوصول إلى المعلومات.

المصدر: القانون رقم ٢٨ بشأن الحق في الوصول إلى المعلومات، صدر بتاريخ ١٦ من شباط/فبراير ٢٠١٧، العدد ٨ من الجريدة الرسمية. متاح على الموقع الإلكتروني لمركز المعلوماتية القانونية بالجامعة اللبنانية: http://www.legallaw.ul.edu.lb/Law.aspx?lawId=269965.

---

٣١ Sekkat, K. (2018), Is Corruption Curable?, Brussels: University of Brussels.

٣٢ مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (٢٠٠٤)، الاتفاقية، ص. ١٣-١٦.

٣٣ الموقع الإلكتروني للشبكة الوطنية للحق في الحصول على المعلومات لم يعد موجوداً، غير أنه يمكن الوصول إلى نسخة مؤرشفة منه عبر Internet Archive's Wayback Machine: https://web.archive.org/web/20090818000452/, http://www.a2ilebanon.org/who-we-are.

تجدر الإشارة إلى أن القانون اللبناني بشأن الحق في الوصول إلى المعلومات ينطبق على الهيئات العامة والشركات الخاصة المرتبطة بالقطاع العام. علاوة على ذلك، وفي أيلول/سبتمبر ٢٠٢٠، أصدرت الحكومة اللبنانية المرسوم رقم ٦٩٤٠،[٣٤] بشأن إنفاذ القانون رقم ٢٨ بعد الأخذ بملحوظات منظمات المجتمع المدني وتعقيباتها.[٣٥]

وإذا كانت أحكام القانون بشأن الحق في الوصول إلى المعلومات تبدو جامعة، إلا أن سنّها ما هو إلا خطوة أولى على طريق طويل عصيب صوب تحقيق الشفافية الكاملة. ويدل على ذلك تصريح صدر في آذار/مارس ٢٠١٧ –أي بُعَيْد إقرار القانون– عن المحامي والناشط المناهض للفساد، غسان مخيبر (الذي كان حينها عضو المجلس التشريعي)، جاء فيه: "التحدي الماثل أمام هذا القانون هو تنفيذه".[٣٦]

وتُظهِر نتائج الدراسات الاستقصائية التي تؤكد تطبيق القانون تطبيقاً عشوائياً لا منهجياً، انعدام الشفافية في القطاع العام، ويُعزى ذلك جزئياً إلى مصالح النخب السياسية. وقد أجرت مبادرة غربال دارسة في ٢٠١٨ انتهت فيها إلى أن ٣٤ هيئة فقط تجاوبت مع طلبات استعلام من أصل ١٣٣ هيئة عامة تلقت تلك الطلبات؛ في حين أن ١٨ فقط من الهيئات المتجاوبة هي من قدمت المعلومات المطلوبة.[٣٧] ثم أُجريت دراسة مُكمِّلة أواخر ٢٠١٨ ومطلع ٢٠١٩، وتخللها طلب بيانات مالية للعام ٢٠١٧ من ١٤٠ هيئة شملت جهات عامة وشركات خاصة متعاقدة مع الحكومة وشركات خاصة تحمل الحكومة فيها أسهماً؛ فلم يتجاوب سوى ٦٨ هيئة، وأقل من نصف هذا العدد قدم المعلومات الكاملة وفق الطلب.[٣٨] وفي آذار/مارس ٢٠٢١ أصدرت مبادرة غربال تقريرها السنوي الثالث: وجاء فيه أن العام ٢٠٢٠ شهد تقديم طلبات استعلام إلى ٢٠٠ هيئة عامة بخصوص حساباتها المالية الختامية السنوية عن العامين ٢٠١٨ و٢٠١٩. ولم تردّ ١٠٢ هيئة من تلك الهيئات على الطلبات، أما من تجاوب منها تجاوباً كاملاً بالمعلومات المطلوبة فلم يتجاوز ٤٧ هيئة؛ فيما قدمت ١٧ هيئة معلومات جزئية. وعلى الرغم من أن العديد من الهيئات العامة التي لم تمتثل لأحكام القانون خلال الأعوام الماضية قدَّمت بالفعل المعلومات المطلوبة خلال عام٢٠٢٠، مع ذلك تجدر الإشارة إلى أن البرلمان اللبناني قد رفض الامتثال –للعام الثالث على التوالي– للمديرية العامة لرئاسة البرلمان اللبناني، متذرّعاً بأن الوثائق المطلوبة في إطار طلب الاستعلام المقدم إنما ينبغي أن توجَّه إلى وزارة المالية.[٣٩]

بعض الهيئات العامة التي تلقت طلبات استعلام لم تكن على دراية أصلا بوجود قانون جديد، فيما بررت أخرى (انظر أدناه) عدم امتثالها بأسباب إجرائية (لم تكن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد قد أُسست بعد، ولم يكن مرسوم إنفاذ قانون الحق في الوصول إلى المعلومات قد صدر)، وهو ما أثار فرضية عدم سريان القانون رقم ٢٨ في ذلك الحين. قد تبدو تلك الأعذار واهية إذا ما افترضنا حُسن النية، وعديمة الأمانة إذا ما افترضنا سوء النية؛ ذلك بأن إنفاذ قانون الحق في الوصول إلى المعلومات لم يكن بأي حال معلقاً على إنشاء هيئة مكافحة الفساد ولا على صدور مرسوم يقر اللائحة التنفيذية.

عندما تبدو السلطات التنفيذية والتشريعية في الدولة رافضةً للامتثال الصحيح لقانون الحق في الوصول إلى المعلومات، فقد تتذرّع بغياب الإرادة السياسية الكافية لإنفاذ القانون.

ثمة واقعة عزّزت مباعث القلق بشأن انعدام الإرادة السياسية وإعاقتها تنفيذَ قانون الحق في الوصول إلى المعلومات. وقد جرت تلك الواقعة في منتصف العام ٢٠١٩ عندما ورد طلب استعلام إلى مجلس الوزراء من مجموعة من منظمات المجتمع المدني طلباً لقرار حكومي رسمي بخصوص محطة "دير عمّار" للطاقة وجميع الوثائق ذات الصلة، لا سيما عقد بناء المحطة وتشغيلها، فضلا عن هوية الشركة الخاصة التي أُسنِد إليها العقد (انظر أيضاً الملحق، المربع ٥، لمزيد من المعلومات عن الحالة العامة لقطاع الكهرباء في لبنان). ورفضت الأمانة العامة لمجلس الوزراء في حزيران/يونيو ٢٠١٩ إجابةً طلب الاستعلام متعللةً بتعذّر سريان القانون قبل صدور مرسوم تنفيذي أو تشكيل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.[٤٠] وتعبيراً عن غضبها، استضافت منظمات المجتمع المدني مؤتمراً صحفياً في أيلول/ سبتمبر ٢٠١٩ بعنوان "حجب الوصول إلى المعلومات ضوء أخضر للفساد"، داعيةً الحكومة إلى حُسن تنفيذ قانون حق الوصول إلى

٣٤ المرسوم رقم ٦٩٤٠ بشأن إنفاذ القانون رقم ٢٨ للحق في الحصول على المعلومات: http://www.legallaw.ul.edu.lb/Law.aspx?lawId=285757.

٣٥ الملحوظات مقدمة من بدري المعيوشي، رئيس الجمعية اللبنانية للشفافية، في ندوة إلكترونية استضافتها مؤسسة ميّ شدياق بتاريخ ٢٨ من أيلول/سبتمبر ٢٠٢٠. الندوة الإلكترونية متاحة على: https://www.facebook.com/watch/live/?v=804969516710751&ref=watch_permalink.

٣٦ Arbid, J. (2017), 'A step toward transparency', Executive, 8 March 2017, https://www.executive-magazine.com/special-feature/a-step-toward-transparency.

٣٧ Al Moghabat, M. (2018), The Right to Access Information: A Study on the Lebanese Government's commitment to the Right to Access Information Law (No.2017/18), Gherbal Initiative, https://www.slideshare.net/GherbalInitiative/the-right-to-access-information-a-study-on-lebanese-administrations-commitment-to-law-provisions.

٣٨ Mehdy, H. and Merhej, C. (2019), Transparency in Lebanese Administrations, Gherbal Initiative, https://elgherbal.org/reports/CtblQd1fKjlCOoDTAnVs.

٣٩ Gherbal Initiative (2021), Transparency in the Lebanese Public Administrations – Third Annual Report, 2020, https://elgherbal.org/reports/X6dATrnwtbXOmZfEVv4G.

٤٠ Saghieh, N. (2019), 'Lebanese Access to Information Law is for Boasting, not Transparency', Legal Agenda, 23 September 2019, https://english.legal-agenda.com/lebanese-access-to-information-law-is-for-boasting-not-transparency.

المعلومات، وداعيةً البرلمان إلى إقرار تشريع مكافحة الفساد الذي طال انتظاره؛ ومن ذلك قانون إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.[41] وفي وقت لاحق من الشهر ذاته، أفاد نزار صاغية –المدير التنفيذي لمؤسسة "المفكرة القانونية"، وهي منظمة غير ربحية متخصصة في البحوث والمناصرة– بأن الحكومة "سارعت إلى استغلال"[42] قانون الحق في الوصول إلى المعلومات لأغراض "التباهي"، لا لأسباب تتعلق بالشفافية، وأن المؤسسة السياسية لم تكن جادّة في تنفيذ القانون على الوجه المناسب.[43] وليس رفض رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء والبرلمان الامتثالَ لقانون الحق في الوصول إلى المعلومات كما تجلى من التقارير الثلاثة المذكورة آنفاً كما نشرتها مبادرة غربال سوى دليل على مصداقية ما ذكَره صاغية.

وتبسيطاً لما سبق، عندما تبدو قمة السلطتين التنفيذية والسلطة التشريعية للدولة في موقف الرافض للامتثال الصحيح لقانون الحق في الوصول إلى المعلومات، فقد يتم التذرّع بانعدام الإرادة السياسية الكافية لإنفاذ القانون رقم ٢٨ تنفيذاً كاملاً، ولإذكاء الشفافية في القطاع العام.

حمايةٌ هشّةٌ لِكاشفي الفساد

يشكّل عدم وجود سلطة تشريعية عائقاً رئيسياً أمام تنفيذ قوانين مكافحة الفساد. ولا نذيع سراً إن قلنا إن السلطة القضائية اللبنانية تُرى على أنها واقعة تحت ضغط أو سيطرة الطبقة السياسية في البلاد؛ وهو ما يكبّل قدرات القضاة على مكافحة الفساد. كما أن الإطار القانوني الناظمَ للقضاء في لبنان "يسمح بممارسة نفوذ سياسي غير مشروع على جميع جوانب المسار المهني للقضاة فعلياً، بما في ذلك جوانب الاختيار والتعيين، [...] والإجراءات التأديبية والوقف عن العمل والفصل منه وفق إجراءات يعوزها الإنصاف والوضوح".[44] ومن الثابت حدوث وقائع عديدة لمضايقات من الحكومة اللبنانية للقضاة عبر التهديد بتقليل مخصصات الموازنة أو بعقاب من يشارك في إضرابات.[45]

يتجلى افتقار السلطة القضائية للاستقلال بوضوح فيما يتصل بالقوانين الناظمة للإبلاغ عن المخالفات؛ فعندما يتعذر الوصول إلى المعلومات العامة بفعل العوائق القائمة أو التعنت الإداري، يصبح الإبلاغ عن المخالفات ضرورياً حتى يتسنى فضح الفساد. والمُبلِّغ هو شخص داخل مؤسسة يلفت "الانتباه إلى سلوك مخالف للقانون أو للأخلاق من جانب آخرين في المؤسسة أو من جانب المؤسسة نفسها".[46] وقد شهدت السنوات القليلة الماضية شروعَ الحكومات بأنحاء العالم أجمع في سَنّ حمايات قانونية للأفراد الذين "يبلغون" عن مخالفات ويسربون معلومات لصحافيين أو لعامّة الجمهور عن تفاصيل أنشطة غير مشروعة وغير قانونية تجري داخل المؤسسة.[47] وتنص المادتان ٣٢ و٣٣ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أن "تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة وفقاً لنظامها القانوني الداخلي، وضمن حدود إمكانياتها، لتوفير حماية فعّالة للشهود والخبراء الذين يدلون بشهادة تتعلق بأفعال مجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية... من أي انتقام أو ترهيب محتمل".[48]

افتقر لبنان طيلة سنوات لأوجه حماية قانونية من ذلك القبيل لكاشفي الفساد، فانتظر حتى ٢٠١٠ من أجل تقديم مسودة مشروع القانون إلى البرلمان. وبعد ذلك بثمانية أعوام، وتحديداً في أيلول/سبتمبر ٢٠١٨،[49] أقر المجلس التشريعيُ القانونَ وأعقب ذلك نشره في الجريدة الرسمية خلال الشهر التالي باسم القانون رقم ٨٣ بشأن حماية كاشفي الفساد.[50] وفيما يلي موجز بأهم أحكام القانون.

---

٤١ Kulluna Irada (2019), 'Access to Information Press Conference', 3 September 2019, http://kulluna-irada.org/event-1.

٤٢ Saghieh (2019), 'Lebanese Access to Information Law is for Boasting, not Transparency'.

٤٣ المرجع ذاته.

٤٤ International Commission of Jurists (2017), 'Lebanon: the ICJ calls for extensive reforms to strengthen judicial independence and accountability', 28 February 2017, https://www.icj.org/lebanon-the-icj-calls-for-extensive-reforms-to-strengthen-judicial-independence-and-accountability.

٤٥ Legal Agenda (2019), 'Legal Agenda to Lebanese Government: Stop Harassing Judges', 12 June 2019, https://english.legal-agenda.com/legal-agenda-to-lebanese-government-stop-harassing-judges.

٤٦ Seagull, L. (1994), 'Whistleblowing and Corruption Control: the GE Case', Crime, Law and Social Change, 22: pp. 381–90, doi:10.1007/BF01302926.

٤٧ Newell, J. (2018), Corruption in Contemporary Politics: A New Travel Guide, Manchester: Manchester University Press.

٤٨ UNODC (2004), UNCAC, pp. 25–26.

٤٩ Daily Star (2018), 'Parliament passes series of laws in evening session', 24 September 2018., http://www.dailystar.com.lb/News/Lebanon-News/2018/Sep-24/464295-parliament-passes-e-transactions-law-in-evening-session.ashx.

٥٠ القانون رقم ٨٣ بشأن حماية كاشفي الفساد: http://www.aldic.net/wp-content/uploads/2018/10/JO-Loi-83-dated-181018-Num.45.pdf.

الجدول ٥. أهم أحكام قانون حماية كاشفي الفساد

المادة	البيان
١	التعريفات: "الفساد" هو استغلال الموظف للسلطة أو الوظيفة أو العمل بهدف تحقيق مكاسب أو منافع غير قانونية. "الهيئة" هي الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، المنصوص عليها في قوانينها الخاصة. "الكاشف" هو أي شخص طبيعي أو معنوي يدلي للهيئة بمعلومات يعتقد بأنها تتعلق بالفساد بمعزل عن الصفة والمصلحة وفق أحكام هذا القانون. "الموظف" هو أي شخص يشغل منصباً تشريعياً أو قضائياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو عسكرياً أو أمنياً أو استشارياً سواء أكان معيناً أم منتخباً، دائماً أم مؤقتاً، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر.
٢	يجب على كاشفي الفساد تقديم المعلومات موضوع البلاغ إلى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.
٣	تشمل واجبات الهيئة ومسؤولياتها الاستقصاء والتحقيق والملاحقة لمزاعم الفساد، مع تقديم جميع جوانب الحماية والمساعدة القانونية والمادية اللازمة لكاشف الفساد، وتحديد المكافآت المستحقة.
٤ و٥	على الكاشف -عند تقديم المعلومات- التقدم بكشفه متضمّناً اسمه بالكامل وعنوانه ومهنته ونوع الفساد موضوع البلاغ، وأسماء المتورطين في الفساد، ومكان أفعال الفساد وتوقيتها، مع تقديم جميع الوثائق ذات الصلة -إن أمكن- المثبتة لوقوع الفساد.
٦	يجب على الهيئة ألا تفصح عن هوية كاشف الفساد.
٧ إلى ١٢	أوجه الحماية المقدمة إلى كاشف الفساد، والعقوبات المُنزَلة على (أ) من يرفضون التجاوب مع تحقيقات الهيئة أو (ب) من يلحقون ضرراً بدنياً أو وظيفياً بكاشفي الفساد أو بعائلاتهم.
١٣ إلى ١٥	المكافآت والحوافز المالية المقدمة إلى كاشفي الفساد: تقدم الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد مكافأة إلى كاشف الفساد (أ) إذا أدى الكشف إلى استرداد الكيان العام أصولاً معتبرة، مثل استرداد أرصدة مسروقة أو غرامات، أو (ب) إذا جنّب الكشفُ الكيانَ العام خسارةً أموال أو التعرض لضرر جسيم. ولا تزيد قيمة المكافأة عن ٥ في المائة من قيمة الأموال أو الأصول المستردة. وإذا تعذر تحديد قيمة الأصل المسترد، وجب على الهيئة عندئذ تحديد قيمة المكافأة استناداً إلى مدى أهمية الأصل المسترد طالما لم تتجاوز المكافأة الحد الأدنى للأجر بخمسين ضعفاً.

المصدر: القانون رقم ٨٣ بشأن حماية كاشفي الفساد، الصادر بتاريخ ١٨ من تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨ في العدد ٤٥ من الجريدة الرسمية. متاح على الموقع الإلكتروني للجمعية اللبنانية لحقوق المكلفين:
https://www.aldic.net/wp-content/uploads/2018/10/JO-Loi-83-dated-181018-Num.45.pdf.

جاءت أحكام قانون حماية كاشفي الفساد صريحةً ومتوافقة مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛ ويمكن اعتبار القانون خطوة إيجابية نحو الفعالية في مكافحة الفساد وتثبيط السلوكيات المضرة في أورقة القطاع العام في لبنان. وقد أصدر وزير العدل في مستهل تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٢٠ بياناً أعلن فيه العزمَ على إنشاء مكتب متخصص في الوزارة مكلف بمهمة استقبال شكاوى كاشفي الفساد ومساعدة النيابة العامة في التعامل مع الشكاوى؛ على أن يكون للمكتب خط ساخن وعنوان بريد إلكتروني وموظفين مدرَبين جيداً وقادرين على التعامل مع هذه القضية الحساسة وعدم الإفصاح عن كاشفي الفساد.[٥١] غير أنه وحتى منتصف ٢٠٢١ لم يتبيّن ما إذا كان المكتب –أو النيابة العامة– قد تلقى أي معلومات من كاشفي فساد؛ لا سيما وأن تنفيذ قانون حماية كاشفي الفساد رهن بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وهو ما لم يتحقق حتى لحظة كتابة هذه الورقة. وبالتالي ما من سبيل لحماية كاشفي الفساد ولا مكافأتهم بدون وجود الهيئة وتفعيل عملها.

على الرغم من إلحاق فقرة إضافية بالمادة ٩ من قانون حماية كاشفي الفساد بموجب القانون رقم ١٨٢ (الذي أُقر في ١٢ من حزيران/يونيو ٢٠٢٠) والذي ينص على تمتع كاشفي الفساد بأوجه الحماية المقررة لهم بحكم القانون، فإنه متى لجأ كاشف الفساد إلى تقديم معلومات متعلقة فساد إلى النيابة العامة[٥٢] فإن القانون يظل غير نافذ على الأرجح بسبب انخفاض مستوى الثقة في المنظومة القضائية.

ثمة ارتباط لا ينفصم بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية في لبنان – والمقصود بالسلطة التنفيذية النخبة السياسية في البلاد. أما القضاء الإداري –المعروف باسم "مجلس شورى الدولة"– فهو كيان قضائي مسؤول عن تقديم المشورة والرأي بشأن مسودات القوانين والرقابة على القرارات التي تتخذها مؤسسات الدولة حرصاً على سلامتها القانونية. ومن ثم، يعد مجلس شورى الدولة –من الناحية القانونية– هيئة قضائية مستقلة تحمي الأموال العامة وحقوق المواطنين والمؤسسات العامة على حد سواء.[٥٣] لكن الواقع ليس كذلك؛ فمكتب مجلس شورى الدولة (أي: الكيان المسؤول عن "ضمان إحقاق العدالة على الوجه الصحيح في نظام القضاء الإداري اللبناني")[٥٤]

٥١ Najm, M. (2020), 'Bayan', National News Agency, 12 October 2020, http://nna-leb.gov.lb/files/pictures/5f843f49dbc01_1.jpg.
٥٢ القانون رقم ١٨٢ المعدل للقانون رقم ٨٣ بشأن حماية كاشفي الفساد، http://www.aldic.net/wp-content/uploads/2020/11/J.O.Loi182.12062020.pdf.
٥٣ دليل المواطن حول القضاء الإداري، مبادرة الغربال (٢٠٢١)، https://elgherbal.org/reports/6SnEFPhNCyGhAeNdyLex.
٥٤ International Commission of Jurists (2018), 'The Lebanese State Council and Administrative Courts: A Briefing Paper', Geneva: International Commission of Jurists, October 2018, p. 4, https://www.icj.org/wp-content/uploads/2018/10/Lebanon-Memo-re-Court-Reform-Advocacy-Analysis-Brief-2018-ENG.pdf.

مرتبط بوزارة العدل لأن أعضاءه –بمن فيهم رئيس مجلس شورى الدولة– "يعيّنون بمرسوم من مجلس الوزراء بناء على ترشيح وزير العدل".[٥٥] واستناداً إلى اللجنة الدولية لفقهاء القانون، فإن "وزير العدل له نفوذ مباشر على اختيار جميع أعضاء مكتب مجلس شورى الدولة".[٥٦]

ثمة ارتباط لا ينفصم بين السلطتين القضائية والتنفيذية في لبنان - والمقصود بالسلطة التنفيذية النخبة السياسية في البلاد.

وعلى غرار واقع القضاء الإداري، يرزح القضاء المدني في لبنان تحت قيود السلطة التشريعية؛ فمجلس القضاء الأعلى هو الكيان المسؤول عن الإشراف على القضاء المدني، وضمان استقلاله، وإعداد التشكيلات القضائية، وتعيين القضاة ونقلهم. ومع ذلك، فإن ثمانية من أصل ١٠ هو مجموع أعضاء المجلس يُعينون بقرار السلطة التنفيذية، وهو ما يجعل المجلس رهينة لها إلى حد كبير. وأما النيابة العامة فيتمثل دورها في اختصام المشتبه بهم دفاعاً عن المصلحة العامة، ومع ذلك فهيئتها ذات هرمية بالغة الصرامة، كما أن المدّعين العامّين أنفسهم يعينون على أساس طائفي مسيّس.[٥٧] وقد نشب شجار في الأشهر القليلة الماضية على الملأ بين المدّعي العام ونائب منطقة جبل لبنان، وكلاهما ينتمي حسب تقارير إلى حزبين سياسيين متنافرين، وما تلك إلا واحدة من أحدث تجليات الواقع المسيّس والمعطّل للقضاء اللبناني.[٥٨] فمن غير المفاجئ افتقار القضاء لكثير من ثقة العامة فيه خلال الأعوام القليلة الماضية: فاستناداً إلى ما صدر عن الباروميتر العربي في ٢٠١٨ فإن ربع الشعب اللبناني فقط ما زال على ثقته في المنظومة القضائية في البلاد، في حين بلغت هذه النسبة ١٧ في المائة فقط خلال ٢٠١٦.[٥٩]

تعرضت الحريات المدنية في لبنان لتهديد متزايد خلال السنوات القليلة الماضية، فيما بدت السلطة القضائية مندفعةً إلى المقامرة بالانصياع لإملاءات النخب السياسية؛ رغبةً على ما يبدو في إسكات الأصوات المخالفة. وقد اغتنمت النخب السياسية في الدولة جانب الغموض في قانون العقوبات اللبناني للانقضاض على حرية التعبير.[٦٠] ومنذ ٢٠١٥ حدثت زيادة مقلقة في عدد الصحافيين والنشطاء الذين استدُعوا للتحقيق من جانب مكتب مكافحة جرائم المعلوماتية والملكية الفكرية (كيان حكومي) بعد تقديم أعضاء من الطبقة السياسية بلاغات قانونية بالسب والقذف و/ أو التشهير؛ علماً بأن الصحافيين والنشطاء الموقوفين قد وجهوا سهام النقد إلى هؤلاء السياسيين على منصات التواصل الاجتماعي. واستناداً إلى منظمة هيومان رايتس ووتش، فقد حقق المكتب خلال ٢٠١٥ في ٤٣١ قضية تشهير وسبّ وقذف. وزاد العدد أيما زيادة خلال السنوات اللاحقة ليصل إلى ١٤٥١ قضية تشهير في ٢٠١٨، وهو عام تنظيم الانتخابات البرلمانية.[٦١] واستناداً إلى مكتب مكافحة جرائم المعلوماتية، فقد باشر المكتب بين كانون الثاني/يناير ٢٠١٥ ومطلع كانون الأول/ديسمبر ٢٠٢٠ ما مجموعه ٤١٥٤ تحقيقاً في بلاغات تشهير، وهو رقم تراه منظمة هيومان رايتس ووتش غيرَ شامل ولا يشمل تحقيقات أجرتها أجهزة أمنية أخرى تُتَهم معظمها بالخضوع لنفوذ غير رسمي لشرائح من الطبقة السياسية.[٦٢] وجرت العادة بإرغام النشطاء والصحافيين بعد التحقيق على توقيع تعهد بعدم انتقاد الشخص المعني مجدداً، وهو ما يعزز مناخاً من الرقابة الذاتية.

إن التراجع المقلق في الحريات السياسية لا يبشر بخير في الحرب على الفساد، وإذا اضطر الصحافيون إلى ممارسة الرقابة الذاتية فإن الاحتمال يتضاءل للغاية في أن يبادر مسؤولون عموميون شرفاء بتقديم أدلة تثبت وقائع فساد. ومن الصعب تخيّل كيف سيشعر كاشفو الفساد المحتملون بالأمان والتشجيع الكافي على المبادرة بتقديم أي معلومات مجرِّمة بحوزتهم إلى جهات التحقيق.

---

٥٥ المرجع ذاته، ص. ٦.

٥٦ المرجع ذاته، ص. ٦.

٥٧ Mansour, M. and Daoud, C. (2010), 'Lebanon: The Independence and Impartiality of the Judiciary', Euro-Mediterranean Human Rights Network, https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2018/03/LEBANON-The-Independence-and-Impartiality-of-the-Judiciary-EN.pdf.

٥٨ Assaf, C. (2021), 'Quand le linge sale intrajudiciaire se lave sur Twitter' [When dirty intra-judicial laundry is washed on Twitter], L'Orient-Le Jour, https://www.lorientlejour.com/article/1263545/quand-le-linge-sale-intrajudiciaire-se-lave-sur-twitter.html.

٥٩ Arab Barometer (2019), Arab Barometer V: Lebanon Country Report.

٦٠ Chehayeb, K. (2020), 'Controlling the Narrative: Lebanon Compromises Free Speech in Crisis', Tahrir Institute for Middle East Policy, 17 March 2020, https://timep.org/commentary/analysis/controlling-the-narrative-lebanon-compromises-free-speech-in-crisis.

٦١ Majzoub, A. (2019), '"There is a Price to Pay": The Criminalization of Peaceful Speech in Lebanon', Human Rights Watch, 15 November 2019, https://www.hrw.org/report/2019/11/15/there-price-pay/criminalization-peaceful-speech-lebanon#_ftn426.

٦٢ Majzoub, A. (2021), 'Freedom of Speech in Lebanon Is Under Attack', Human Rights Watch, 4 May 2021, https://www.hrw.org/news/2021/05/04/freedom-speech-lebanon-under-attack.

اجتناب لعنة الموارد: الشفافية في تشريعات قطاع النفط والغاز

إن السجل المُثبَت للنخب السياسية اللبنانية في استغلال موارد الدولة لمصالحهم الخاصة يمثل تحدياً إضافياً أمام تنفيذ تدابير مكافحة الفساد كما يتجلى من بواعث قلق المجتمع المدني بخصوص ثروات الغاز المحتمل وجودها في المياه اللبنانية. وقد شهد العقد الثاني من الألفية وعوداً ضخمة للشعب اللبناني بشأن احتمالات تحوّل لبنان إلى مصّدر للغاز. وواكب ذلك حملة إعلانية ضخمة برعاية وزارة الطاقة والمياه زينت الطرق السريعة في لبنان بلافتات تعد بتحسن في منظومة النقل العام في البلاد، وخلق الوظائف للشباب، والارتقاء بالتعليم الأساسي وخدمات الرعاية الصحية، وتقديم معاشات التقاعد، وتقديم الدعم المناسب للقوات المسلحة اللبنانية.[٦٣] وحتى لحظة كتابة هذه الدراسة في منتصف ٢٠٢١، لم يوف بأي من تلك الوعود الضخمة، ولم يشهد قطاع البترول في البلاد تطويراً إلا بوتيرة بطيئة. ونظراً للطابع الممنهَج للفساد وضعف الإدارة اللذَيْن يسِمان القطاع العام في لبنان، فلا ضمانة أن يكون قطاع البترول الناشئ –الذي لم يولّد عوائد تُذكَر بعد– بمنأى عن قبضة النخب السياسية والمقرّبين منهم في القطاع الخاص.

يعود تاريخ تجربة لبنان الحديث في تطوير قطاع المواد الهيدروكربونية إلى منتصف العقد الأول من الألفية، أي عند اكتشاف احتياطات كبيرة من الغاز الطبيعي في شرق المتوسط.

يعود تاريخ تجربة لبنان الحديث في تطوير قطاع المواد الهيدروكربونية إلى منتصف العقد الأول من الألفية، أي عند اكتشاف احتياطات كبيرة من الغاز الطبيعي في شرق المتوسط. وقد أبرم لبنان في شباط/فبراير ٢٠٠٧ اتفاقاً ثنائياً مع حكومة النرويج ضمن برنامج النرويج للنفط من أجل التنمية: وذلك بهدف "تجهيز لبنان لإدارة الموارد البترولية المحتمل اكتشافها في منطقة المياه الاقتصادية الخالصة"[٦٤] ولتأسيس "الإطار التنظيمي اللازم لمباشرة استكشاف البترول".[٦٥] وأقر لبنان العديد من التشريعات المهمة لتنظيم قطاع النفط والغاز منذ ذلك الحين، فجاء القانون رقم ١٣٢ لسنة ٢٠١٠ بشأن الموارد البترولية في المياه البحرية[٦٦] ليكون الإطار القانوني العام الناظم لإسناد الحكومةِ العقودَ إلى شركات النفط في هذا القطاع؛ وأعقبه في العام ٢٠١٢ إقرار المرسوم رقم ٧٩٦٨ الذي أُسست بموجبه هيئة إدارة قطاع البترول.[٦٧] والهيئة كيان عام مستقل "مكلف بإعداد الخطط ومهام الإشراف والإدارة لقطاع البترول البحري في المياه البحرية اللبنانية"،[٦٨] ويتولى إعداد مشاريع القوانين المرتبطة بقطاع البترول وما يتصل به من استراتيجيات ودراسات تقنية، علاوة على إجراء "جميع التجهيزات اللازمة المتعلقة بدورات الترخيص".[٦٩] ثم صدر في ٢٠١٣ المرسوم رقم ١٠٢٨٩ –المعروف أيضاً باسم "مرسوم تنظيم أنشطة قطاع البترول"– ليتناول بمزيد من التفصيل الحقوق والالتزامات المنوطة بجميع الأطراف أصحاب المصلحة المعنيين المشاركين في الأنشطة المتعلقة بالنفط والغاز.[٧٠]

وحرصاً على تسيير قطاع البترول اللبناني بشفافية، قُدِّمَ مشروع قانون إلى المجلس التشريعي لمكافحة الفساد في القطاع خلال ٢٠١٦. وفي العام التالي تعاونت هيئة إدارة قطاع البترول مع العديد من أعضاء البرلمان لتنقيح مسودة القانون كي تكون أشمل نطاقاً ولتحقيق الامتثال للدليل الإرشادي للمشرعين،[٧١] وهو الدليل الصادر عن مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية. ثم صدّق البرلمان في ٢٠١٨ على القانون رقم ٨٤ بشأن دعم الشفافية في قطاع البترول،[٧٢] ويوجز الجدول رقم (٦) أهم أحكامه.

---

٦٣ أبو زكي، ر. (٢٠١٣)، "قلبنا الصغير لا يتحمل"، المدن، ٨ نيسان/أبريل ٢٠١٣، https://www.almodon.com/print/3f92bc01-fe51-4be0-a318-fbbce8eb2c32/b45f36f2-de4f-4bff-ab57-2a9738b052bb.

٦٤ Daily Star (2007), ‘Norway opens embassy in Beirut, pledges program of cooperation’, 22 October 2007, https://www.dailystar.com.lb/News/Lebanon-News/2007/Oct-22/46371-norway-opens-embassy-in-beirut-pledges-program-of-cooperation.ashx.

٦٥ Lebanese Oil and Gas Initiative (n.d.), ‘What has Lebanon done so far?’, https://logi-lebanon.org/Timeline.

٦٦ Law No. 132 on Offshore Petroleum Resources, http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/leb99594.pdf.

٦٧ Decree No. 7968/2012 establishing the Lebanese Petroleum Administration: https://www.lpa.gov.lb/Library/Assets/Gallery/asdasdas/Decrees/Petroleum%20Administration%20Decree%20no.%207968%20%E2%80%93%20issued%20on%20April%207,%202012.pdf.

٦٨ Lebanese Petroleum Administration (n.d.), ‘About LPA: Mission and Mandate’, https://www.lpa.gov.lb/english/about/mission-and-mandate.

٦٩ المرجع ذاته.

٧٠ المرسوم رقم ١٠٢٨٩ بشأن أنظمة وقواعد الأنشطة البترولية، تنفيذاً لأحكام قوانين الموارد البترولية في المياه البحرية رقم ١٣٢ لسنة ٢٠١٠: http://www.legallaw.ul.edu.lb/Law.aspx?lawId=285757.

٧١ مهنّا، م. (٢٠١٩)، "ملحوظات حول قانون دعم الشفافية في قطاع البترول"، المفكرة القانونية، ١٧ أيار/مايو ٢٠١٩، https://legal-agenda.com/ملاحظات-حول-قانون-دعم-الشفافية-في-قطاع.

٧٢ القانون رقم ٨٤ بشأن دعم الشفافية في قطاع البترول، https://www.lpa.gov.lb/Library/Assets/Gallery/asdasdas/Laws/2018-2084%دعم%20الشفافية%20في%20قطاع%20البترول%20-%20قانون.pdf.

الجدول ٦. أهم أحكام قانون دعم الشفافية في قطاع البترول

المادة	البيان
١	لا يسري القانون على جميع الأنشطة البترولية في لبنان فحسب، سواءً أكانت برية أم بحرية، بل يسري كذلك على جميع العاملين في القطاع بصرف النظر عن جنسياتهم وعما إذا كانوا يعملون في القطاع العام أم الخاص.
٤	إلزام الجهات المعنية (المحددة بمجلس الوزراء ووزارة الطاقة والمياه وهيئة إدارة قطاع البترول والوزارات والإدارات والهيئات الحكومية ذات الصلة المباشرة بالأنشطة البترولية) بنشر تقارير ربع سنوية و/ أو الإفصاح عن الأنشطة المرتبطة بالأنشطة البترولية؛ أما شركات المقاولات (أي الشركات المُسند إليها عقود لتنفيذ أنشطة في قطاع البترول) فملزمة بنشر و/ أو الإفصاح عن معلوماتها خلال شهرين من الحصول على العقد. المعلومات مصنفة سرية مستثناة من مطلوبات الإفصاح.
٥	تخضع المعلومات المفصح عنها للمراقبة حرصاً على امتثالها لجميع متطلبات التشريع ذات الصلة بقطاع البترول، وللتحقق من دقتها.
٦	الأشخاص والأطراف الآتي ذكرهم، بالإضافة إلى أزواجهم وأصولهم وفروعهم من الدرجة الأولى، وأي شريك أو وكيل لأي من هؤلاء، يحظر عليهم المشاركة بصفة مباشرة وغير مباشرة في قطاع البترول طوال شَغْلهم منصباً عاماً ولمدة ثلاث سنوات من تاريخ انتهاء شَغْلهم المنصب: • رئيس الجمهورية ومعاونيه ومستشاريه؛ • رئيس مجلس الوزراء والوزراء؛ • أعضاء البرلمان؛ • مديرو العموم وغيرهم من المسؤولين الحكوميين المكافئين في الدرجة؛ • رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الهيئات العامة، ورؤساء وأعضاء مجلس الإدارة في الشركات المملوكة للدولة؛ • السفراء والقناصل؛ • رؤساء الأجهزة الأمنية في البلاد؛ • رئيس المجلس الدستوري وأعضاؤه؛ • رئيس مجلس القضاء الأعلى وأعضاؤه؛ • رئيس مجلس شورى الدولة ورؤساء الغرف فيه؛ • رئيس وقضاة ديوان المحاسبة؛ • قضاة النيابة العامة التمييزية والاستئنافية والمالية والنائب العام المالي؛ • قضاة وأعضاء لجان الاستملاك. وعلى ذلك، فإنه يحظر على الإفراد المذكورين آنفاً وأقاربهم من الدرجة الأولى امتلاك أسهم في شركات متعاقدة أو لدى مقاولين من الباطن يتعاملون مع تلك الشركات في قطاع البترول، كما يحظر عليهم شغْل أية مناصب ذات سلطة (مثل العمل بصفة أعضاء بمجالس الإدارة أو مديرين في الشركات المتعاقدة أو الشركاء المتعاقدة من الباطن).
٧	يحظر تقديم الرشاوى لنيل معاملة تفضيلية في المرحلة السابقة على الإسناد أو في سبيل الحصول على تراخيص في قطاع البترول. ويعاقَب كل من يخالف هذه المادة بالحبس لمدة لا تقل عن أربع سنوات، وبغرامة لا تتجاوز ثلاثة أضعاف المنفعة المادية المتوقعة أو المحققة.
٨	على وزير الطاقة والمياه أن ينشر المعايير والشروط المُعتمدة لتأهيل الشركات على أساسها عند دعوتها إلى دورة التأهيل المسبق، وعلى الوزير أن ينشر قائمة بالشركات مقدِمة طلبات التأهيل المسبق فور انتهاء مهلة تقديم الطلبات. للشركات المتقدمة بالطلبات الحق بتوجيه الأسئلة أو الاستيضاحات إلى مجلس الوزراء أو وزارة الطاقة والمياه أو هيئة إدارة قطاع البترول؛ وعلى الوزير نشر الأسئلة والاستيضاحات المقدمة مع الردود والإجابات دون ذكر أسماء الشركات مقدمة الاستيضاحات. ينشر الوزير بعد ذلك نتائج جولة التأهيل المسبق على الشركات مقدمة الطلبات.
٩ و١٠	متى تعلق الأمر بإسناد حقوق تتعلق بقطاع البترول، يجب على مجلس الوزراء ووزارة الطاقة والمياه ووزارة المالية وهيئة إدارة قطاع البترول الالتزام بإجراءات صارمة شفافة واحترام مبدأ المنافسة الحرة النزيهة المحايدة. كما يجب الإفصاح عن جميع المعلومات المتعلقة بمنح التراخيص في قطاع البترول أو تحويلها أو التنازل عنها. ويدخل في عداد ما سبق المعلومات المتعلقة باتفاقيات التنقيب والإنتاج الموقّعة، ومعايير إصدار تراخيص التنقيب والإنتاج، والرّقع المفتوحة للتنقيب، والرسوم والأرباح المستوفاة، وقيمة الضرائب المفروضة على الأنشطة المتعلقة بقطاع البترول، إلخ. يضاف لما سلف وجوب إفصاح الشركات الحاصلة على العقود عن أية معلومات أو إجراء متبع إلى السجل البترولي، بما في ذلك إفصاح الشركات الحاملة للتراخيص البترولية عن المالك المنتفع.
١٢	يجب الإفصاح عن العوائد المتولدة من الأنشطة البترولية والمسجلة في الصندوق السيادي، أما أي عوائد داخل الصندوق مما سبق سحبه واستثماره فيجب الإفصاح عنها أيضاً إفصاحاً مشفوعاً ببيان سبب الاستثمار. ويضاف إلى ذلك وجوب الإفصاح عن العوائد السنوية المتولدة من استثمارات الصندوق.
١٣	يجب الإفصاح عن هويات العاملين في قطاع البترول -بقطع النظر عن جنسياتهم- (سواء أكانوا يعملون لدى القطاع العام أم الخاص). كما يجب على الشركات المتعاقدة اتباع إجراءات شفافة في الاستقدام. ويجب على هيئة إدارة قطاع البترول أن تقدم تقريراً إلى البرلمان كل أربعة أشهر تصف فيه مستجدات عملية التوظيف والاستقدام في قطاع البترول.
١٤	يجب على الشركات المتعاقدة أن تفصح عن المبالغ المنفقة على النفقات الاجتماعية، وعن قائمة المستفيدين على نحو وافي التفصيل بما ييسر التدقيق ويكفل بذل النفقات على النحو المقرر قانوناً. ويجب على المستفيدين من النفقات الاجتماعية للشركات أن يفصحوا عن المبالغ التي حصلوها وأن يوضحوا كيفية استغلال تلك الأموال.

المادة	البيان
١٦	يجب على وزارة المياه والطاقة وعلى هيئة إدارة قطاع البترول أن يقدما تقريراً ربع سنوي إلى مجلس الوزراء والبرلمان توضيحاً لمدى التقدم المحرَز في قطاع البترول، وتفصيلاً للنفقات الاجتماعية المبذولة من الشركات المتعاقدة.
١٧	يجب ألا يقل عمر المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني العاملة على دعم الشفافية في قطاع البترول عن ٢٥ عاماً، كما يشترط ألا تكون قد سبقت إدانتها في جريمة، وألا تكون على علاقة بالشركات المتعاقدة في قطاع البترول (سواءً أكانت العلاقة بين أقارب من الدرجة الأولى والمالكين، أو المالكين المنتفعين، أو مديري الشركات المتعاقدة، أو عبر امتلاك أسهم في تلك الشركات). يضاف لما سبق وجوب اشتمال مجالس إدارات منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية على ثلاثة خبراء على الأقل من قطاع البترول.
١٩	يجب على الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد أن تكفل الإنفاذ السديد لقانون دعم الشفافية في قطاع البترول (أي أن تضمن التزام جميع الجهات الفاعلة في قطاع البترول بمتطلبات الإفصاح عن المعلومات ونشرها وفق مطلوبات الإفصاح القانونية)، كما يجب أن تقدم النصح إلى جميع أصحاب المصلحة المعنيين بخصوص التنفيذ السديد للقانون. كذلك يجب على الهيئة مراقبة جميع المعلومات المفصح عنها والتحقق من دقتها ومصداقيتها، وعليها مسؤولية تلقي الشكاوى من قطاع البترول والتحقيق فيها. ويجب على الهيئة إعداد تقرير سنوي يفصل التحديات الماثلة أثناء سعيها إلى إنفاذ هذا القانون، ويجب أن تصدر تقارير بشأن قضايا محددة متى دعت الحاجة. ويلزم نشر تلك التقارير وتقديمها إلى البرلمان وإلى رئيس الوزراء وإلى السلطات الأخرى المعنية.

المصدر: القانون رقم ٨٤ بشأن دعم الشفافية في قطاع البترول، نشر بتاريخ ١٨ من تشرين الأول/أكتوبر٢٠١٨ في العدد ٤٥ من الجريدة الرسمية. متاح عبر الموقع الإلكتروني لهيئة إدارة قطاع البترول في لبنان: https://www.lpa.gov.lb/Library/Assets/Gallery/asdasdas/Laws/دعم20% الشفافية20%في20%قطاع20%البترول20%-20%قانون2018-2084%.

وبوجه عام، حظي القانون رقم ٨٤ بوافر الثناء لما يُرتجى منه من تقويض سُبُل الفساد في قطاع البترول؛ إذ "يشمل كل أنشطة قطاع البترول المنفذة في الأراضي اللبنانية (براً وبحراً) بأيدي جميع أصحاب المصلحة اللبنانيين والأجانب في القطاعين العام والخاص"،[٧٣] فارضاً على العديد من الهيئات العامة (ومنها مجلس الوزراء ووزارة المياه الطاقة والمياه، وهيئة إدارة قطاع البترول، وجميع الهيئات العامة الأخرى المرتبطة مباشرة بالأنشطة البترولية) الإفصاح عن جميع المعلومات المتعلقة بالأنشطة البترولية. ومن ثم، تلتزم وزارة الطاقة والمياه وهيئة إدارة قطاع البترول "بنشر الشروط والمتطلبات المعتمدة التي يجب على الشركات استيفاؤها من أجل التأهل لتصبح طرفاً في [اتفاقية تنقيب وإنتاج]"، والتحقق من شفافية عملية العطاء، ومن إتاحة "جميع المعلومات التقنية المتعلقة بمراحل الترخيص والتنقيب والإنتاج" للجمهور على الدوام. كما منح القانون المجتمع المدني "حق المراقبة المستمرة لشفافية الأنشطة البترولية".[٧٤] علاوة على ما سلف، تقضي المادة رقم ١٠ (٧) بشأن مفهوم "ملكية الانتفاع" بالإفصاح عن جميع هويات المالكين لكل الشركات الداخلة في سلسلة القيمة وعن هويات المستفيدين منها، وهو ما من شأنه الحد من احتمالات الفساد على مستوى التعاقد من الباطن.[٧٥]

يبدو للوهلة الأولى أن قانون دعم الشفافية في القطاع البترولي يُنفَّذ تنفيذاً مناسباً؛ إذ دأبت هيئة إدارة قطاع البترول على الامتثال لأحكامه ولأحكام قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، مع توثيق أنشطة الإدارة وإتاحتها للجمهور بأقصى قدر عبر الموقع الإلكتروني للهيئة.[٧٦] وبزيارة الموقع الإلكتروني يتبين أنه ذو تصميم أنيق وواجهة سهلة الاستخدام، كما يتيح الوصول السلس إلى أهم الوثائق.[٧٧]

غير أن تحفظات عديدة ظهرت؛ أولها أنه وبحكم القوانين الأخرى المشار إليها في الدراسة الماثلة فإن قانون دعم الشفافية في قطاع البترول يُسند مسؤوليات ومهام كثيرة إلى الهيئة الوطنية لمكافحة النزاهة، ومنها مثلا التحقق من إنفاذ القانون نفسه ومن دقة المعلومات المقدمة إلى الجمهور. وبالنظر إلى أن الهيئة لم تكن قد أُسِست بعد، فقد أدى ذلك إلى تعقيد في تطبيق القانون. علاوة على ذلك، لا يحدد القانون بجلاء العقوبات التي يمكن إنزالها في حق مخالفه، سواء أكانوا موظفين لدى الشركات الخاصة في سلسلة القيمة بقطاع البترول، أم موظفين عموميين.[٧٨]

ما يقلق أكثر، وبالنظر إلى الطابع الممنهَج للفساد في لبنان، أنه ثمة احتمال واقعي للغاية بأن يصبح القطاع بأسره مرتعاً للإثراء الذاتي بالنسبة للطبقة السياسية دونما شفافية ولا رقابة كافيتين. ذلك بأنه من الممكن تماماً أن تجد الشركات ذات الانتماءات السياسية معاملةً تفضيلية حال عدم تنفيذ القانون رقم ٨٤ على الوجه الصحيح؛ وينطبق ذلك على سلسلة القيمة من بدايتها (أي عند الاتفاق على تراخيص التنقيب والإنتاج مع شركات النفط) وحتى مرحلة الإسناد من الباطن (أي عند تقديم شركات النفط خدمات باسم شركات

٧٣ Alem, M. and Tebbo, J. (2019), 'New transparency law in oil and gas sector aims to fight corruption', Alem & Associates, 18 February 2019, https://www.internationallawoffice.com/Newsletters/Energy-Natural-Resources/Lebanon/Alem-Associates/New-transparency-law-in-oil-and-gas-sector-aims-to-fight-corruption.

٧٤ المرجع ذاته.

٧٥ مهنّا (٢٠١٩)، "ملحوظات حول قانون دعم الشفافية في قطاع البترول".

٧٦ المعلومات مقدمة من غابي دعبول، رئيس الشؤون القانونية بالهيئة، خلال ندوة إلكترونية عقدتها الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية في نيسان/أبريل ٢٠٢٠، وهي متاحة على https://www.facebook.com/watch/?v=248056079630264.

٧٧ مثال: إصدارات هيئة إدارة قطاع البترول (شاملة التقارير المالية) متاحة على: https://www.lpa.gov.lb/english/topmenu/transparency/read-what-is-published.

٧٨ مهنّا (٢٠١٩)، "ملحوظات حول قانون دعم الشفافية في قطاع البترول".

أخرى). وعلى غرار ما حدث في الكثير من البلدان الغنية بالموارد في أنحاء العالم، فإن لبنان قد يقع فريسة للعنة الموارد،[٧٩] بمعنى أنه "في ظل غياب الحكم الرشيد والمؤسسات القوية وسيادة القانون والقواعد واللوائح السارية"[٨٠] فإن قطاع البترول في البلاد "سيؤدي على الأرجح إلى مزيد من الفساد واستئثار مجموعات المصالح الخاصة والسياسيين بثروة الموارد بما يضرّ بالمصلحة الوطنية وبأجيال المستقبل".[٨١]

بالنظر إلى الطابع المُمَنهَج للفساد في لبنان، يوجد احتمال واقعي للغاية بأن يصبح القطاع بأسره مرتعاً للإثراء الذاتي بالنسبة للطبقة السياسية دونما شفافية ولا رقابة كافيتَين.

وعلى الرغم من أن قطاع البترول في لبنان ما زال حديث العهد، إلا أن الأسئلة تكاثرت عن العوائد المحدودة التي وفّرها إلى اليوم؛ فقد ولّدت الدولة اللبنانية عوائد منه عبر فرض رسوم دفعتها شركات تسعى إلى المشاركة في جولة الترخيص، وعبر بيع البيانات الناتجة من أعمال المسح السايزمي خلال عقدي التسعينيات وبداية الألفية للشركات المهتمة بالمشاركة في قطاع المحروقات. وينص قانون الموارد البترولية في المياه البحرية –الصادر في ٢٠١٠– على إيداع جميع العوائد من الأنشطة البترولية في الصندوق السيادي (الذي لم يؤسس بعد) الخاضع لقواعد خاصة به تنظم كيفية استغلال العوائد واستثمارها. وقد أقر مجلس الوزراء في ٢٠١٢ قراراً ينص على اختصاص العوائد المتولدة من بيع بيانات أعمال المسح السايزمي البحري بالتحويل إلى حساب محدد لدى مصرف لبنان، علماً بأن وزير الطاقة حينها برر ذلك القرار بوصفه وسيلة لحماية تلك الأموال بإبعادها عن يد الحكومة، ولحماية الغاية الأولى من إقرار قانون ٢٠١٠ بشأن الموارد البترولية في المياه البحرية.

يوضح هذا الموقف الكيفية المرتقبة لحدوث لعنة الموارد في لبنان: أي بحجز الأموال في حساب خاص بمصرف لبنان، ما يعني أنّ العوائد لن تخضع للرقابة الخارجية المناسبة سواء من البرلمان ولا من أية هيئات رقابية أخرى. وقد أخفقت وزارة الطاقة والمياه وهيئة إدارة قطاع البترول في نشر معلومات مفصلة عن المبالغ المودعة في الحساب المخصص لتلك العوائد، ولم تنشر الهيئة أرقاماً إلا في آذار/مارس ٢٠١٩ بسبب الضغوط الكبيرة التي مارستها مجموعات المجتمع المدني؛ مؤتزرةً بقانون دعم الشفافية في قطاع البترول.[٨٢] وبلغ رصيد الحساب في ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠٢١ نحو ٤٥.١٩ مليون دولار أمريكي.[٨٣] بيد أن هذا الرقم غير مشفوع بأي وثائق رسمية تثبت صحته، وهو ما دفع بمنظمات المجتمع المدني للدعوة إلى إجراء تدقيق حسابي على الحساب الكائن لدى مصرف لبنان – ولم يحدث ذلك إلى اليوم.[٨٤]

وعلى الرغم من بعض المؤشرات الواعدة، مثل الأحكام الشاملة لقانون دعم الشفافية في قطاع البترول، إلا أن المثال المذكور آنفاً يؤكد أنه مهما كانت كفاءة الصياغة في قوانين مكافحة الفساد ودعم الشفافية، فثمة تصوّرٌ عام بأنها من غير المرجّح أن تجد سبيلاً إلى التنفيذ الملائم إلا بضغوط منسقة من القواعد. يضاف إلى ذلك أنه حتى في حال تقديم المعلومات حسب الطلب، فلربما كانت صحتها مشوبةً بالشك في ظل غياب آلية رقابية محل ثقة مكلَّفَة بالتحقق من إدارة الحسابات والعوائد إدارةً مناسبة. وهذه جميعها بواعث قلق لها ما يبررها حيال مستقبل قطاع البترول وأسلوب إدارته، إذ يرى كثير من اللبنانيين أن "قطاع النفط والغاز سيكون مطية أخرى من مطايا الطبقة السياسية في نهب ثروة لبنان".[٨٥]

قانون هيئة مكافحة الفساد: "نمر ورقيّ" محتمل

يطرح ضعف البنية الأساسية للدولة عقبة إضافية أمام تنفيذ تشريعات مكافحة الفساد في لبنان، فهذا الضعف على وجه الخصوص –مقترناً بالمشكلات الأوسع نطاقا– يعطل تأسيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في البلاد. والمعلوم أن كثيراً من الدراسات المعنية بالفساد وكيفية مكافحته تشير في الغالب إلى "هيئات مكافحة الفساد" التي يراد لها أن تكون هيئات عامة مستقلة مؤلفة من خبراء من العديد من المجالات (المحاسبة، والقانون، والإدارة العامة، وما إلى ذلك)، وهي هيئات مسلحة بالكثير من الصلاحيات القانونية والإدارية

---

٧٩ Saidi, N. (2018), 'Foreword', in Courson, J. (2018), Is Lebanon preordained to Become a 'Preresource' Curse Country?, Lebanese Oil and Gas Initiative, 15 November 2018, p. 5, https://logi-lebanon.org/uploaded/2018/11/MJUIFN54_Presource%20Curse-V.1.6-online.pdf.

٨٠ المرجع ذاته.

٨١ المرجع ذاته.

٨٢ Ghosn, J. (2019), Follow the money: tracking revenues from sales of seismic data to enhance public accountability, Lebanese Oil and Gas Initiative, 30 December 2019, https://logi-lebanon.org/uploaded/2020/2/37FLLRMA_Seismic%20Data%20Inestig%20-%20English.pdf

٨٣ See LPA website: https://www.lpa.gov.lb/english/topmenu/transparency/read-what-is-published.

٨٤ Ghosn (2019), Follow the money

٨٥ Haytayan, L. (2018), 'How far can Lebanon go with transparency measures in its oil and gas sector?', Executive, 3 October 2018, https://www.executive-magazine.com/economics-policy/too-good-to-be-true.

الموسعة التي تتيح لها تنفيذ جميع أنواع أنشطة مكافحة الفساد. وتنهض تلك الهيئات بدور رئيس في التضييق على الفساد وردعه، وفي تعزيز قيم الانفتاح والشفافية والنزاهة في القطاع العام وفي المجتمع برمّته.[٨٦] وتنص المادة رقم (٦) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على تأسيس هيئة مكلفة بالإشراف على جميع جهود مكافحة الفساد وتوجيهها، على أن تنشر "المعارف المتعلقة بمنع الفساد"[٨٧] وأن تستفيد من "الاستقلالية اللازمة"[٨٨] حتى يتسنى لها النهوض بمهامها دونما انصياع للضغوط أو النفوذ غير المبرر. كما تنص الاتفاقية نفسها على تزويد الهيئة "بالموارد المادية اللازمة وبالموظفين المتخصصين، مع تدريب الموظفين حسب ما يلزم لتنفيذ مهامهم".[٨٩]

تُحدِث هيئات مكافحة الفساد أثراً حقيقياً عند تمويلها تمويلاً كافياً وتزويدها بالموظفين الأكفاء وإحاطتها بالدعم غير المشروط من السلطات السياسية. وقد جرت العادة بالثناء على هيئتي مكافحة الفساد في سنغافورة وهونج كونج بوصفهما قدوة تُحتذى. ولا يخفى أن سنغافورة وهونج كونج كانتا تُعدّان متخلفتَين تعانيان فساداً منهجياً خلال الستينيات والسبعينيات. وقد شهد السياقان المذكوران تأسيس هيئة قوية لمكافحة الفساد، وتخويلها كامل الدعم من النخب السياسية، وتدبير التمويل اللازم والموارد البشرية المناسبة لها. وبنهاية العقد الثاني من القرن الحادي والعشرين، عُدّت سنغافورة وهونج كونج من أقل الأماكن فساداً في العالم بقطاع عام كفؤ واقتصاد دينامي لا يرزح تحت وطأة الفساد.[٩٠]

إلا أن لبنان لم يحظ إلى اليوم بهيئة عامة مستقلة مكلفة بمكافحة الفساد والتحقق من تنفيذ قوانين مكافحة الفساد تنفيذاً تاماً. وربما يتغير هذا الواقع في المستقبل القريب عقب إقرار قانون في ٢٠٢٠ (انظر أدناه) بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. ومع ذلك، فإن كفاءة تشغيل الهيئة –التي سيناط بها الكثير من المسؤوليات والمهام– مشروط بالتمويل المناسب والرفد بالكفاءات. علاوة على ذلك، وأسوةً بما بقوانين وهيئات أخرى معنية بمكافحة الفساد في أنحاء العالم، فإنه يلزم لتلك الهيئة أن تحوز الدعم السياسي الكامل من أعلى مستويات السلطة، على أن يقترن ذلك بسلطة قضائية مستقلة حتى تقوم بمهامها على أكمل وجه. لكن تلك الركائز الثلاثة التي يلزم أن تؤسس الهيئة عليها إذا أريد لها تحقيق رسالتها هي ركائز منقوصة في لبنان حالياً.

ظهرت فكرة إنشاء هيئة لبنانية لمكافحة الفساد لأول مرة في عام ٢٠٠٦، وذلك عندما شرعت لجنة برلمانية في النظر في إمكانية إحداث قانون لتأسيس هيئة بهذه الصفة. ثم شهد العام ٢٠١٣ تشكيل لجنة متعددة القطاعات لصياغة قانون رُفع بعد ذلك إلى العديد من اللجان البرلمانية لتنقيحه. وبعد التنقيح (المستند إلى ملحوظات مقدمة من الرئيس ميشيل عون) لغرض ظاهره تعزيز فعالية القانون وتحقيق توافقه مع التشريع النافذ لمكافحة الفساد في البلاد،[٩١] أقر البرلمان القانون في نيسان/أبريل ٢٠٢٠ بالرقم ١٧٥ بشأن مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (المشار إليه في ما يلي باسم "قانون هيئة مكافحة الفساد").[٩٢] ويوجز الجدول رقم (٧) بعضاً من أهم أحكام القانون.[٩٣]

الجدول ٧. أهم أحكام قانون مكافحة الفساد

المادة	البيان
١	"الفساد" هو استغلال السلطة أو الوظيفة أو العمل المتصل بالمال العام بهدف تحقيق مكاسب أو منافع غير مشروعة للنفس أو للغير، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة.
٢ و ٣	تعريف جرائم الفساد.
٥	هيئة مكافحة الفساد هيئة عامة تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي.

---

٨٦ Sekkat (2018), Is Corruption Curable.

٨٧ UNODC (2004), UNCAC, p.10.

٨٨ المرجع ذاته.

٨٩ المرجع ذاته.

٩٠ Rotberg (2017), The Corruption Cure.

٩١ أبي حيدر، ك. (٢٠٢٠)، "دراسة قانونية لقانون مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد"، شباط/فبراير ٢٠١٩، https://www.yumpu.com/ar/document/read/63257402/-.

٩٢ المركزية (٢٠٢٠)، "إقرار قانون مكافحة الفساد... الإبراء في التنفيذ. أبي حيدر: للإسراع في تشكيل هيئته الوطنية لضرورتها"... أبي حيد: وجوب الإسراع بإنشاء هيئة مكافحة الفساد، ٢٣ من نيسان/أبريل ٢٠٢٠، https://www.almarkazia.com/ar/news/show/212342/إقرار-قانون-مكافحة-الفساد-الع-برة-في-التنفيذ-أبي-ح.

٩٣ القانون رقم ١٧٥ بشأن مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، http://www.aldic.net/wp-content/uploads/2020/05/Loi-No.-175-relative-a-la-lutte-contre-la-corruption-dans-le-secteur-public-et-a-la-creation-de-la-commission-nationale-pour-la-lutte-contre-la-.pdf.

المادة	البيان
٦	تُشكَّل الهيئة من ستة أعضاء يشترط فيهم (أ) الحصول على درجة التخصص (الماجستير) فما أعلى، و(ب) الخبرة لما لا يقل عن ١٠ أعوام، و(ج) الالتزام بأعلى معايير النزاهة، و(د) أن يتراوح سن العضو بين ٤٠ و٧٠ عاماً وقت التعيين.[٩٤] وتشمل مجالات خبرة الأعضاء: القضاء والقانون والمحاسبة والعمل المصرفي والتمويل والإصلاح الإداري. ويجب ألا يكون عضو الهيئة عضواً بأي حزب/تنظيم سياسي طوال السنوات الخمس السابقة على التعيين. يُختار أعضاء الهيئة وفق ما يلي: • يجب أن يكون اثنان من الأعضاء من القضاة المتقاعدين بمرتبة الشرف، مع اختيارهم بطريق الانتخاب الذي ينظمه الفرع القضائي وتشرف عليه أرفع السلطات القضائية في البلاد. وعقب الانتخاب، يقدم وزير العدل اسمي القاضيين إلى مجلس الوزراء لاعتمادهما. ويجب أن يشغل الأعلى رتبة من القاضيين منصب رئيس الهيئة؛ فإن تساوى رتبةً قُدِّمَ أكبرهما سناً. • ويجب أن يكون أحد أعضاء الهيئة محامياً أو خبيراً قانونياً. لذا تقترح نقابة المحامين في بيروت ونقابة المحامين في طرابلس اسمين على مجلس الوزراء، ليقع الاختيار على أحدهما. • وتقترح نقابة خبراء المحاسبة المجازين في لبنان (أي: نقابة المحاسبين) أسماء ثلاثة خبراء في المحاسبة على مجلس الوزراء، ليقع الاختيار على واحد منها. • فيما تقترح لجنة الرقابة على المصارف أسماء ثلاثة خبراء في العمل المصرفي والتمويل على مجلس الوزراء، ليقع الاختيار على واحد منها. • ويقترح وزير الدولة للإصلاح الإداري أسماء ثلاثة خبراء في مجال الإدارة العامة، أو الماليات العامة، أو شؤون مكافحة الفساد؛ على مجلس الوزراء ليقع الاختيار على واحد منها. وبعد تقديم الأسماء إلى مجلس الوزراء، يُعيّن ستة منها لمدة قدرها ست سنوات غير قابلة للتجديد.
١٤	يحدد أعضاء الهيئة الهيكل الإداري للهيئة فور تشكيلها، ويعتبر موظفو الهيئة موظفين تابعين للقطاع العام.
١٥	يجب أن تشمل الموازنة السنوية للهيئة نفقاتها وأنشطتها. ويلزم إنشاء حساب خاص للهيئة في مصرف لبنان، على أن يخضع للتدقيق بمعرفة الجهات الرقابية المعنية. ونظراً للاستقلال المالي الذي تتمتع به الهيئة، فيسمح لها قانوناً بتلقي التمويل من مجموعة كبيرة من المصادر - منها تمويلات المانحين.
١٧	يحق للهيئة أن تطلب من أي كيان لبناني أو غير لبناني وثائق أو معلومات تعتبر وثيقة الصلة ولازمة لعملها.
١٨	تحدد مهام الهيئة بما يلي: منع الفساد ورصده، والتحقق من إنفاذ المعاهدات الدولية لمكافحة الفساد التي صدّق عليها لبنان، والتحقيق في شكاوى الفساد وأدلته، وتقديم النتائج إلى السلطات الإدارية والقضائية المعنية. ومن المهام الأخرى للهيئة: إعداد تقارير متخصصة ودورية بشأن الفساد في لبنان وبشأن تنفيذ قوانين مكافحة الفساد، وزيادة الوعي بالنزاهة وضرورة مكافحة الفساد في القطاع العام وفي المجتمع بأسره، وتلقي نماذج الإفصاح المالي من موظفي القطع العام، والتحقق من صحتها بما يفي بأحكام القانون رقم ١٨٩ بشأن الإثراء غير المشروع (انظر أدناه)، وتقديم الحماية لكاشفي الفساد وفق أحكام قانون حماية كاشفي الفساد، وتلقي الشكاوى بخصوص عدم الامتثال لقانون الحق في الوصول إلى المعلومات، والتحقيق فيها.
٢٠	تتيح سلطات التحقيق المكفولة للهيئة طلبَ الوثائق والمساعدة من الشرطة القضائية بدون الاضطرار للمرور عبر نافذة النيابة العامة أولاً. وللهيئة أيضاً أن تتخذ تدابير احترازية من قبيل مخاطبة السلطات القضائية المختصة لتجميد حسابات مصرفية وأصول وفرض منع السفر على أفراد يشتبه في تورطهم في فساد.
٢٤	يجب على الهيئة إعداد تقارير دورية وإصدار تقارير سنوية تُفصل فيها الإنجازات المتحققة، والتحديات الماثلة، والأنشطة المقبلة. ويجب نشر التقارير في الجريدة الرسمية وإتاحتها على شبكة الإنترنت، كما يجب تقديم نسخ منها إلى ديوان الرئاسة وديوان مجلس الوزراء ومكتب رئيس مجلس النواب؛ على أن تقدم أيضاً إلى الوزراء وأعضاء البرلمان ورئيس مجلس القضاء الأعلى، ورئيس مجلس شورى الدولة، ورئيس ديوان المحاسبة.
٢٦	يجب على الهيئة إجراء دراسات على النزاهة والفساد، وأن تجتهد في بث الوعي بالتبعات السلبية للفساد إلى جانب إذكاء قيم النزاهة والشفافية في القطاع العام (لا سيما داخل وزارة التربية والتعليم بالنظر إلى الدور المهم المنوط بالمؤسسات التعليمية التربوية في نشر قيم النزاهة) وفي المجتمع ككل.

المصدر: القانون رقم ١٧٥ بشأن مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، منشور بتاريخ ١٤ أيار/مايو ٢٠٢٠ في العدد ٢٠ من الجريدة الرسمية. متاح على الموقع الإلكتروني للجمعية اللبنانية لحقوق المكلفين: /http://www.aldic.net/wp-content/uploads/2020/05 Loi-No.-175-relative-a-la-lutte-contre-la-corruption-dans-le-secteur-public-et-a-la-creation-de-la-commissionnationale-pour-la-lutte-contre-la-.pdf.

٩٤ نصّ القانون في صورته الأصلية على ألا يزيد سن عضو الهيئة عن ٦٤ عاماً. غير أن الجريدة الرسمية أوردت تصويباً في عددها رقم ٢٩ (بتاريخ ٩ تموز/يوليو ٢٠٢٠) في الصفحة ١٥١٣، لتغير الحد الأقصى للسن إلى ٧٠ عاماً.

تنهض هيئة مكافحة الفساد –في ضوء مقترح الإنشاء– بدور متمم للعديد من قوانين مكافحة الفساد، وقد أُسنِدت إليها صلاحيات التحقيق والتدابير الاحترازية التي تكفل لها النظر في حالات الفساد المحتملة والتحقق من محاسبة المشتبه بهم حال ثبوت الجُرم. كما أن تشكيل الهيئة من ستة أعضاء وطريقة تعيينهم ملمحان جديران بالوقوف عندهما، ذلك بأن عملية الاختيار (انظر المادة رقم (٦)) تحد جزئياً من تدخل النخب السياسية في تلك العملية، سواء داخل البرلمان أم داخل مجلس الوزراء.

ومع ذلك، يظل هناك العديد من التوجّسات، منها مثلاً المدة الطويلة غير المنقطعة (ست سنوات) لعمل أعضاء الهيئة، فهذه من المعطيات اللازم تناولها بحذر نظراً لعدم وجود معيار لحل الهيئة، لا سيما وأنه لا ضمانة لأن يشكل الأعضاء وحدةً متناغمة فعالة طوال السنوات الست. علاوة على ما سبق، وبالنظر إلى الاستقلال المالي للهيئة، فقد يعني ذلك الاعتماد على وكالات مانحة لتحصيل التمويل المطلوب، وهو ما لا يبشر بخير من حيث ديمومة الهيئة على المدى الطويل.[٩٥] والأكثر إشكالية من الاعتماد على تمويل المانحين أن مشروع قانون الموازنة ٢٠٢١ الذي أعدته وزارة المالية في كانون الثاني/يناير ٢٠٢١ يحوي أحكاماً تثير مخاوف بشأن تقييد الاستقلال المالي للهيئة.[٩٦] إذ يقترح المشروع تعديل المادة رقم (١٥) من قانون هيئة مكافحة الفساد لتنص على ضم الموازنة السنوية للهيئة إلى مكتب رئيس الوزراء، وهو ما قد يؤثر سلبياً في تمويل الهيئة.[٩٧] ويتجلى من واقع التجارب السابقة أن من السمات الرئيسة لكفاءة هيئات مكافحة الفساد تزويدها بالتمويل الكافي وبالموارد البشرية المناسبة، غير أنه ونظراً للانهيار المالي الحالي في لبنان والإفلاس الوشيك للدولة اللبنانية، فإنه لا ضمانة في أن تتمكن الهيئة من الاعتماد على التمويل المطلوب حتى تؤدي مهامها بكفاءة وتستعين بموظفين أكفاء، لا سيّما في حال تولّي مكتب رئيس الوزراء للموازنة وفقاً لنص مشروع قانون الموازنة للعام ٢٠٢١.

بالنظر إلى الانهيار المالي الحالي في لبنان، والإفلاس الوشيك للدولة اللبنانية، فإنه لا ضمانة في أن تتمكن الهيئة من الاعتماد على التمويل المطلوب حتى تؤدي مهامها بكفاءة وتستعين بموظفين أكفاء.

ويضاف إلى أوجه القصور المحتملة تلك حالةٌ من عدم اليقين بخصوص ما إذا كانت الهيئة نفسها قادرة على الوفاء بالغاية التي أسست لها. فمثلاً: رداً على سؤال عما إذا كان قانون هيئة مكافحة الفساد سيطبق أم لا، أفادت المشرّعة باولا يعقوبيان بأنه "لا يمكنك أن تطلب من الطبقة الفاسدة تشكيل لجنة لمكافحة الفساد [...] فلن يحارب أحد نفسه".[٩٨] أما شكيب قرطباوي، وزير العدل الأسبق، فأعرب عن قلقه من مآل القانون رقم ١٧٥ إلى مصير قانون ٢٠١٢ الذي حظر التدخين في الأماكن المغلقة – ذلك القانون الذي قوبل بتجاهل كاد أن يكون إجماعاً، وغالباً ما يُستدَل به مثالاً على ضعف تنفيذ القوانين في الدولة.[٩٩] وإنّ حالة عدم اليقين هذه تجاه الفاعلية المرجوة من هيئة مكافحة الفساد ليست عديمة الأساس، فمن الجدير بالاعتبار أنه وعملاً بأحكام المادة (٦) من القانون فإن وزير الدولة للإصلاح الإداري مكلف باقتراح أسماء ثلاثة مرشحين ليختار مجلس الوزراء واحداً منهم، وهو ما يعني منح السلطة التنفيذية يداً مباشرة في اللجنة سداسية الأعضاء. كما أن لجنة الرقابة على المصارف تقترح هي الأخرى أسماء ثلاثة مرشحين ليختار مجلس الوزراء واحداً منهم. غير أن لجنة الرقابة على المصارف هي إحدى إدارات مصرف لبنان، وهي "هيئة مستقلة إدارياً [...] تتألف من خمسة أفراد يعينهم مجلس الوزراء لمدة قوامها خمس سنوات"، وتتمثل مهمتها في الإشراف على حُسن عمل المؤسسات المالية في لبنان "بتنسيق وثيق مع حاكم المصرف المركزي".[١٠٠] غير أن أعضاء لجنة الرقابة على المصارف إنما يُسمّون من واقع اقتراح جمعية مصارف لبنان، وهي مجموعة نفوذ تمثل المصارف التجارية في لبنان. إن الطبقة السياسية والقطاع المصرفي في لبنان متداخلان أيما تداخل، ومن المألوف رؤية أسماء لسياسيين بارزين أو لأقاربهم وشركائهم في مجالس إدارات المصارف الكبرى في البلاد.[١٠١] ومن ثم، فإن منح لجنة الرقابة على المصارف دوراً في تشكيل هيئة مكافحة الفساد إنما يماثل منح جمعية مصارف لبنان (أي شرائح من الطبقة السياسية) مقعداً في الهيئة؛ وهو ما يعني تعارضاً محتملاً في المصالح على أدنى تقدير.

---

٩٥ المعلومات مقدمة من المحامية كريستينا أبي حيدر التي نهضت بدور في صياغة قانون هيئة مكافحة الفساد، وذلك ضمن ندوة إلكترونية عقدتها الجمعية اللبنانية للشفافية بتاريخ ٢١ نيسان/أبريل ٢٠٢٠، https://www.facebook.com/watch/?v=2910079069076395.

٩٦ وزارة المالية (٢٠٢١)، "مشروع قانون الموازنة العامة للعام ٢٠٢١"، https://www.almarkazia.com/uploads/files/d473f484882ac7c0d2b1899738a94112.pdf.

٩٧ إبراهيم. ف. (٢٠٢١)، "شبهة فساد في تعيينات هيئة مكافحة الفساد: التشريع على قياس الأشخاص"، المفكرة القانونية، ١٥ من شباط/فبراير ٢٠٢١، https://legal-agenda.com/شبهة-فساد-في-تعيينات-هيئة-مكافحة-الفسا.

٩٨ Azhari, T. (2019), 'Anti-corruption body could go the way of smoking ban', Daily Star, 10 July 2019, https://www.dailystar.com.lb/News/Lebanon-News/2019/Jul-10/487207-anti-corruption-body-couldgo-the-way-of-smoking-ban.ashx.

٩٩ المرجع ذاته.

١٠٠ Banque du Liban (n.d.), 'Banking Control Commission of Lebanon', https://www.bdl.gov.lb/tabs/index/1/141/Committees-&-Commissions.html#:~:text=The%20Banking%20Control%20Commission%20of,department%20of%20the%20central%20bank.&text=The%20BCC's%20function%20is%20to,brokerage%20firms%20and%20leasing%20companies.

١٠١ Maucourant Atallah, N. and Tamo, O. (2021), 'Dangerous liaisons: How finance and politics are inextricably linked in Lebanon – part I of II', L'Orient Today, 15 January 2021, https://today.lorientlejour.com/article/1248323/dangerous-liaisons-how-finance-and-politics-are-inextricably-linked-in-lebanon-part-i-of-ii.html.

على الرغم من النص الصريح في المادة رقم (٦) من قانون هيئة مكافحة الفساد بإلزام الكيانات المسؤولة عن اختيار أعضاء الهيئة بتقديم الأسماء المختارة خلال ثلاثة أشهر من إعلان القانون بالجريدة الرسمية، إلا أن الهيئة لن تُشكل حتى حزيران/يونيو ٢٠٢١. وبالنظر إلى الانفجار الذي دمّر مرفأ بيروت بتاريخ ٤ آب/أغسطس ٢٠٢٠ (انظر الملحق، المربع ٣) واستقالة حكومة حسان دياب في أعقاب الانفجار وما أعقبها من تصاعد في جائحة كوفيد-١٩ بلبنان، فليس من المستغرب أن يبدو اختيار وانتخاب أعضاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد قد نُحّيَ جانباً بالنسبة إلى حكومة تصريف الأعمال والكيانات المسؤولة عن تقديم أسماء المرشحين إلى مجلس الوزراء. وقد أصدر رئيس مجلس القضاء الأعلى أواخر كانون الأول/ديسمبر ٢٠٢٠ بياناً دعا فيه جميع القضاة إلى حضور مراسم انتخابية من المقرر عقدها في ٢٣ من كانون الثاني/يناير ٢٠٢١ لانتخاب عضوي الهيئة من القضاة.[١٠٢] لكن اشتداد جائحة فيروس كورونا مطلع ٢٠٢١ تسبب في إرجاء تلك الانتخابات[١٠٣] حتى أجريت بعد طول انتظار في ١٢ حزيران/يونيو ٢٠٢١. واستناداً إلى نزار صاغية، المدير التنفيذي للمفكرة القانونية، فإن من بين القاضيين الفائزين قاضية معروفة بنزاهتها وتحظى بدعم نادي القضاة الذي يعد جبهة داخل السلطة القضائية ويتألف من القضاة المناصرين للإصلاح القضائي ولاستقلال السلطة القضائية.[١٠٤]

ثمة أمثلة عديدة من شتى أنحاء العالم على إنشاء هيئات لمكافحة الفساد تبيّن لاحقاً أنها لم تكن أكثر من مجرّد "نمور من ورق" من الناحية العملية. فمثلاً، أُسِست هيئة لمكافحة الفساد في كينيا عام ٢٠٠٣؛ واعتمد تمويلها على الحكومة؛ لكن مديرها كان يُعيَّن بقرار من برلمان الدولة. وعلى الرغم من تحقيق الهيئة في العديد من قضايا الفساد وتقديم نتائج التحقيقات إلى السلطات القضائية المعنية، إلا أن الشعور العام تجاه الهيئة تمثل في افتقارها إلى الصلاحيات المطلوبة من جانب السلطات القضائية الكينية والسلطة التنفيذية، وهو ما رسخ ممارسات الفساد في الدولة.[١٠٥] وعلى ذلك، يوضح المثال الكيني كيف أن انعدام الإرادة السياسية لمكافحة الفساد (واقتران ذلك بسلطة قضائية غير مستقلة وربط التمويل بالحكومة) من شأنه أن يفضي إلى انعدام كفاءة هيئة مكافحة الفساد.

ما يزال مسار هيئة مكافحة الفساد في لبنان غير معلوم؛ فهل سيتطور مسارها على غرار مسار النموذجين المثبتين في سنغافورة وهونج كونج، أم يتردى بها الحال إلى النموذج الكيني بفعل الضغوط السياسية والتحديات؟ بالنظر إلى تاريخ الفساد المنهجي الراسخ الجذور في لبنان، وفي ضوء انعدام الإرادة السياسية الظاهر تجاه التصدي للفساد في البلاد، لن يكون من المفاجئ رؤية مسار الهيئة أقرب إلى النموذج الكيني منه إلى النموذجين الآخَرين.

قانون العام ٢٠٢٠ بشأن الإثراء غير المشروع: أداة لتصفية حسابات سياسية

ثمة عقبة أخرى ماثلة أمام نجاعة قوانين مكافحة الفساد، وهي أن القوانين نفسها صيغت على نحو يعرقل تنفيذها كما كانت الحال دوماً في قوانين الإثراء غير المشروع في لبنان؛ إذ تنص المادة رقم (٢٠) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أن يقر الموقعون قوانين تُجرِّم الإثراء غير المشروع الذي عرفته الاتفاقية بأنه "زيادة كبيرة في موجودات أصول مسؤول عام زيادة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياساً إلى دخله/ا المشروع."[١٠٦]

وعلى النقيض من جملة التشريعات الحالية السالف بيانها المعنية بمكافحة الفساد، فإن قوانين لبنان بشأن الإثراء غير المشروع يعود تاريخها إلى حقبة ما بعد الاستقلال. ففي عام ١٩٥٣ أُقِر قانون بشأن الإثراء غير المشروع، وأعقبه بعد عام واحد إقرار قانون آخر بشأن الإفصاحات المالية. ثم دُمِج القانونان في ١٩٩٩ تحت مسمى القانون رقم ١٥٤ بشأن الإثراء غير المشروع.[١٠٧] ولما كان هذا القانون الحاسم موجوداً لعقود كثيرة فللمرء أن يتساءل عن سبب تفشي أشكال الرشوة بهذه الصورة طوال تاريخ لبنان.

يرى رئيس سابق للمجلس الدستوري أن القانون رقم ١٥٤ وُضع ليكون متعذر التنفيذ بالأساس؛[١٠٨] ذلك بأن النظر المتعمق في أحكام القانون يؤكد هذا الرأي. وبادئ ذي بدئ، نصَّ القانون على أن يقدم موظفو القطاع العام إفصاحين ماليين فقط (في بداية المدة وفي

---

١٠٢ النشرة (٢٠٢٠)، "القاضي عبود دعا لانتخاب قاضيين في الهيئة الوطنية لمكفحة الفساد"، ٢٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٢٠، https://www.elnashra.com/news/show/1472628/القاضي-عبود-دعا-لانتخاب-قاضيين-الهيئة-الوطنية-لمكا.

١٠٣ اللواء (٢٠٢١)، "عبود دعا الهيئة الناخبة إلى الالتزام في ١٢ حزيران لانتخاب قاضيين في هيئة مكافحة الفساد"، ٥ أيار/مايو ٢٠٢١، http://aliwaa.com.lb/أخبار-لبنان/سياسة/عبود-دعا-الهيئة-الناخبة-الى-الإلتئام-في-١٢-حزيران-لانتخاب-قاضيين-في-هيئة-مكافحة-الفساد.

١٠٤ صاغية، ن. (@nsaghieh) (٢٠٢١)، "اليوم كانت اول انتخابات شارك فيها أكثر من ٣٠٠ قاضيا لانتخاب عضوين من الهيئة. نجحت القاضية تبريز علاوي المشهود بنزاهتها بحصد ١٠٠ صوت غالبهم من قضاة النادي وقضاة مستقلين وكسر مرشحين آخرين منهم مروان كركبي الذي ارتبط اسمه بقضية إمبريال جت. الناجح الآخر هو كلود كرم"، تغريدة، ١٢ حزيران/يونيو ٢٠٢١، https://twitter.com/nsaghieh.

١٠٥ Rotberg (2017), The Corruption Cure.

١٠٦ UNODC (2004), UNCAC, p.19.

١٠٧ القانون رقم ١٥٤ بشأن الإثراء غير المشروع، متاح على http://www.undp-aciac.org/publications/Law154.pdf.

١٠٨ توهمي. ن. (٢٠١٧). "عصام سليمان للنهار: قانون الإثراء غير المشروع وُضع كي لا يطبق"، النهار، ١٠ من شباط/فبراير ٢٠١٧، https://www.annahar.com/arabic/article/537702-التصريح-عن-أموال-المسؤولين-في-مغلفات-مقفت-مقفلة-سليمان-لالنهار-قانون-الإثراء-غير.

نهايتها) إلى المصرف المركزي. ولما كان موظفو القطاع العام يقضون في المعتاد عقوداً في مناصبهم فإن الكشف عن أي اختلالات أو أموال مكتسبة بطرق غير مشروعة إنما يظل مرهوناً بالإفصاحين الماليين اللذين تفصلهما سنوات كثيرة، ما يجعل ذلك الكشف مستحيلاً. كما أن القانون لا يحدد طبيعة الموجودات المطلوب الإفصاح عنها؛ ولم يشر البتة إلى الفوائد المتحصلة أو الرسوم أو سداد الديون التي ربما راكمها الموظف المدني من خارج عمله بالقطاع العام.[١٠٩]

ولعل أفظع ما في قانون ١٩٩٩ وما جعله متعذر التطبيق عملياً هو منظومة التقدم بالشكاوى؛ إذ نصت المادة رقم (١٠) من القانون على أنّ أي متظلم يسعى للتقدم بشكوى يجب عليه تقديمها رفقة ضمانة بنكية قوامها ٢٥ مليون ليرة لبنانية (أي ما يعادل ١٦,٥٠٠ دولار أمريكي)[١١٠] – تُدفع إلى النيابة العامة أو إلى قاضي التحقيق الأول في بيروت مباشرة. ونص القانون على لزوم إلحاق الشكوى بدليل على أن الموظف المتهم بالإثراء غير المشروع قد ارتكب جريمة وتربّح منها. كانت تلك ضمانة مالية ضخمة لا طاقة لقطاع عريض من المواطنين بها، فضلا عن الصعوبات الأخرى التي تكتنف إقامة الدليل على نشاط إجرامي، فلم يكن ذلك سوى مسعى مبطن يُفقد الشكاوى والبلاغات المنتظرة أي فرصة للتحقيق والتقصي. والأدهى من ذلك أن المادة رقم (١٥) من قانون العام ١٩٩٩ قد نصت على أنه متى افتقرت الشكوى أسباب الاستمرار وثبتت كيدية بلاغ الشاكي، وجب عليه عندئذ دفع غرامة قوامها ٢٠٠ مليون ليرة لبنانية (ما يعادل ١٣٢,٦٠٠ دولار أمريكي)[١١١]مع السجن لمدة تتراوح بين ثلاثة و١٢ شهراً. ونظراً للصعوبات التي تكتنف تحصيل وثائق فعلية تثبت الإثراء غير المشروع من جانب أي موظف، كان من السهل كيل الاتهام "بالتصرف بسوء نية" أو بكيدية في مواجهة الشاكين أو كاشفي الفساد المحتملين.

قُدِم مشروع قانون جديد للإثراء غير المشروع إلى البرلمان اللبناني في حزيران/يونيو ٢٠٠٨ ليحل محل قانون العام ١٩٩٩ ولتلافي ثغراته؛ وبعد لقاءات ومناقشات لا تُحصى بين مختلف اللجان البرلمانية واللجان الفرعية المنبثقة عنها، أقر البرلمان القانون رقم ١٨٩ بشأن التصريح عن الذمة المالية والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع (المشار إليه في ما يلي بلفظ قانون العام ٢٠٢٠ بشأن الإثراء غير المشروع) بتاريخ ٣٠ من أيلول/سبتمبر ٢٠٢٠، ونشر القانون في الجريدة الرسمية بعد قرابة أسبوعين، وتحديداً في ١٦ من تشرين الأول/أكتوبر.[١١٢] شكّل قانون العام ٢٠٢٠ بشأن الإثراء غير المشروع تحسناً مهمًا مقارنة بقانون العام ١٩٩٩ في كل جوانبه تقريباً. ومع ذلك، وبالنظر إلى السيناريو المستبعد بأن تحاسب النخب السياسية اللبنانية نفسها، فالشك يكتنف مآل تنفيذ هذا القانون. بل توجد مخاوف من أن القانون قد يُستغل جزئياً من جانب النخب السياسية نفسها لتصفية حسابات فيما بينها، وسيأتي بيان ذلك أدناه. ويوجز الجدول رقم (٨) أهم أحكام قانون العام ٢٠٢٠ بشأن الإثراء غير المشروع.[١١٣]

الجدول ٨. أهم أحكام قانون العام ٢٠٢٠ بشأن الإثراء غير المشروع

المادة	البيان
١	استناداً إلى التعريف الوارد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، يعرف "المسؤول العام" بأنه أي شخص، منتخب أو معيّن، بأجر أو بدون، يؤدي أي نوع من أنواع الوظائف العامة سواء أكان في خدمة الدولة مباشرة أم لدى شركة مملوكة للدولة. ويستثني التعريف المسؤولين العموميين من الدرجة الرابعة فما أدنى -أي الدرجات الأدنى في الإدارة العامة- والمحاضرين في المدارس العامة، والمعاهد المهنية والفنية، وفي الجامعة اللبنانية.
٣	يجب تقديم نماذج التصريح عن الذمة المالية مرة واحدة كل ثلاث سنوات إلى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، على أن تفصل جميع الموجودات المنقولة والثابتة الكائنة في الدولة وخارجها، بالإضافة إلى جميع مصادر الدخل والأسهم المملوكة في شركات ربحية أو أية مناصب يشغلها الموظف في منظمات غير ربحية.[١١٤] وإذا لم يقدم الموظف العمومي تصريحاته عن الذمة المالية ولا أي عذر لعدم التقديم، فُصل عندئذٍ من عمله؛ أما التقديم المتأخر فتوجب غرامة تعادل ١٠ في المائة من أجر الموظف.
٩	إذا قدم المسؤول العمومي تصريحات كاذبة عن الذمة المالية، عوقب بالسجن لمدة تتراوح بين ستة و١٢ شهراً وبغرامة تتراوح بين ١٠ إلى ٢٠ ضعف الحد الأدنى للأجر.
١٠	يُعرّف "الإثراء غير المشروع" وفق تعريفه في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بأنه أية زيادة ملحوظة في تصريح الذمة المالية لموظف عمومي ولا يمكنه تعليلها تعليلاً معقولاً قياساً إلى راتبه المنتظم.

١٠٩ Transparency International (2015), Asset Declarations in Lebanon: Illicit Enrichment and Conflicts of Interest of Public Officials, Berlin: Transparency International, https://images.transparencycdn.org/images/2016_AssetDeclarationsInLebanon_EN.pdf.

١١٠ سعر صرف العملة المستخدم هو السعر الرسمي البالغ ١ دولار أمريكي = ١,٥٠٧,٥ ليرة لبنانية، وذلك حسب البيان المعلن على الموقع الإلكتروني لمصرف لبناني: https://www.bdl.gov.lb.

١١١ المرجع ذاته.

١١٢ أكوم. ر. (٢٠٢٠)، دراسة مقارنة بين قانون الإثراء غير المشروع رقم ١٥٤، تاريخ ١٩٩٩/١٢/٢٧ وقانون التصريح عن الذمة المالية والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع رقم ١٨٩، تاريخ ٢٠٢٠/١٠/١٦، الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، https://www.slideshare.net/TransparencyLebanon/legal-study-illicit-enrichment-28-october-2020?fbclid=IwAR0CuO2GVhkmZLw9gkcOcCMg0J5J9vQo61jO_uKSl34Vw3uOegHgCyN0BfI.

١١٣ القانون رقم ١٨٩ بشأن التصريح عن الذمة المالية وتعارض المصالح والإثراء غير المشروع: http://www.csb.gov.lb/announcements/Law189_2020_csb.pdf.

١١٤ نموذج التصريح عن الذمة المالية المؤلف من ١٤ صفحة متاح على: https://omsar.gov.lb/getattachment/Anti-Corruption/Interest-and-Asset-Declaration/Assets-declaration-form-30-September-2020.pdf?lang=en-US.

المادة	البيان
١٢	تُقدَم الشكاوى المتعلقة بالإثراء غير المشروع إلى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بدون رسوم. ويجوز أن تكون مشفوعة بدليل يوثق الإثراء غير المشروع. وللسلطات القضائية المعنية أن تطلب تجميد الحسابات المصرفية والموجودات الخاصة بالمسؤول المشكوك في سلوكه تجميداً فورياً لمدة ستة أشهر قابلة للتجديد.
١٤	يعاقب كل مسؤول عمومي يثبت ضلوعه في إثراء غير مشروع بالسجن لمدة تتراوح بين ثلاث إلى سبع سنوات، وبغرامة تتراوح بين ٣٠ إلى ٢٠٠ ضعف الحد الأدنى للأجر. وتُعاد الأموال المكتسبة بطريق غير مشروع إلى مالكيها المستحقين، أو تصادرها الدولة.

المصدر: القانون رقم ١٨٠ بشأن التصريح عن الذمة المالية والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع، منشور بتاريخ ٢٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٢٠ في العدد ٤١ من الجريدة الرسمية. متاح على الموقع الإلكتروني لمجلس الخدمة المدنية: _http://www.csb.gov.lb/announcements/Law189_2020 .csb.pdf

يعد قانون العام ٢٠٢٠ بشأن الإثراء غير المشروع تطوراً مهماً على سابقه لأسباب عديدة؛ إذ بات لزاماً على المسؤولين العموميين حالياً تقديم تصريحات مفصلة عن الذمة المالية مرةً كل ثلاث سنوات، وهو ما ييسر نظرياً رصد حالات الإثراء غير المشروع. علاوة على ذلك، لم تعد إجراءات التقدم بالشكاوى معيبة في صميمها كما كانت سابقاً، ولم يعد على كاشفي الفساد أن يدفعوا رسوماً باهظة أو تقديم أدلة تثبت وقوع النشاط الإجرامي لدى التقدم بشكوى. وبتاريخ ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢٠، أصدر رئيس الوزراء حسان دياب التعميمين رقمي ٣٩ [١١٥] و ٤٠ [١١٦] داعياً جميع المسؤولين العموميين إلى الامتثال لأحكام قانون العام ٢٠٢٠ بشأن الإثراء غير المشروع وتقديم نماذج التصريح عن الذمة المالية خلال المواعيد المقررة إلى السلطات المختصة حسب أحكام القانون. ومع ذلك، ما زالت التعقيدات تكتنف الطريق.

وقد ثار جدل بُعيد تصديق البرلمان على قانون العام ٢٠٢٠ بشأن الإثراء غير المشروع على العديد من المنابر الإعلامية، إذ ترددت مزاعم أطلقها أعضاء في البرلمان مفادها أن أحكام القانون لا تسري على الرئيس ورئيس الوزراء والوزراء وأعضاء مجلس النواب؛ وأنه يلزم إقرار تعديل دستوري حتى يسري القانون عليهم.[١١٧] والحق أن القانون لا ينص صراحةً على استثناء هؤلاء المسؤولين الكبار من أحكامه، ما يعني أن الفصل في سريانه عليهم من عدمه يقتضي تفسيراً قضائياً.

تنص المادة رقم (٧٠) من الدستور على سلطة البرلمان في سحب الثقة من رئيس الوزراء أو أي وزير آخر حال ثبوت اتهامه بالخيانة العظمى أو بمخالفة الواجب؛ وذلك بثلثي أصوات البرلمان.

وفي حين يتضح الموقف حيال الرئيس (تنصّ المادة رقم (٦٠) من الدستور اللبناني على أنه لا سبيل لاتهام الرئيس ومحاكمته عن "جرائم عادية" إلا بموافقة ثلثي أعضاء البرلمان، فعندئذ يواجه الرئيس المحاكمة أمام المحكمة العليا لمحاكمة الرؤساء والوزراء)، فإن الموقف حيال مجلس الوزراء يعد أقل وضوحاً. إذ تنص المادة رقم (٧٠) من الدستور على سلطة البرلمان في سحب الثقة من رئيس الوزراء أو أي وزير آخر حال ثبوت اتهامه بالخيانة العظمى أو بمخالفة الواجب؛ وذلك بثلثي أصوات البرلمان. ولتحديد إمكانية محاكمة الوزراء من عدمها أمام المحاكم العادية –أي: ما إذا كان قانون الإثراء غير المشروع يسري عليهم أم لا– فيجب أولاً تحديد ما إذا كانت نية المشرع الأصيل للدستور منصرفة إلى إسباغ الحصانة نفسها المكفولة للرئيس على رئيس الوزراء والوزراء، وما إذا كان التورط في إثراء غير مشروع يمكن اعتباره "مخالفة للواجب". وعلى العكس من المادة رقم (٦٠)، فإن المادة رقم (٧٠) لا تقدم إحالة محددة إلى "الجرائم العادية": ما يعني أنه متى ارتكب رئيس الوزراء أو وزير آخر جريمة عادية فلن تنسحب عليه الحصانة الخاصة المسبغة على الرئيس. تنص المادة رقم (١١ (أ)) من قانون العام ٢٠٢٠ بشأن الإثراء غير المشروع على أن الضلوع في الإثراء غير المشروع يعد جريمة عادية، تنعقد محاكمة مرتكبها أمام المحاكم المدنية؛ ما يعني أنه لا سبيل لاعتبار الجريمة مخالفة للواجب، ولا يمكن محاكمة الوزير الضالع فيها أمام البرلمان. أما بالنسبة لأعضاء البرلمان، فإن حصانتهم تقتصر على مدة الجلسات البرلمانية الفعلية وفق نص المادة رقم (٤٠) من الدستور، ويمكن ملاحقتهم بتهم الإثراء غير المشروع خارج نطاق تلك الجلسات.[١١٨]

١١٥ رئاسة الوزراء، التعميم رقم ٢٠٢٠/٣٩، متاح على: http://www.pcm.gov.lb/arabic/subpg.aspx?pageid=18204.

١١٦ رئاسة الوزراء، التعميم رقم ٢٠٢٠/٤٠، متاح على: http://www.pcm.gov.lb/arabic/subpg.aspx?pageid=18205.

١١٧ الجديد (٢٠٢٠)، "مراسلة الجديد: إقرار قانون الإثراء غير المشروع واقتصاده على الموظفين دون المسؤولين من وزراء ورؤساء لأنه يتطلب تعديلا دستورياً"، ٣٠ من أيلول/سبتمبر ٢٠٢٠، https://www.aljadeed.tv/arabic/news/local/3009202014.

١١٨ أكوم (٢٠٢٠)، دراسة مقارنة.

ومع ذلك، إذا أثبت التفسير القضائي إمكانية محاكمة كبار المسؤولين السياسيين في لبنان –بخلاف الرئيس– بتهم الإثراء غير المشروع، فالراجح أن يدفع أعضاء البرلمان أو الوزراء السابق اتهامهم بذلك (دفعاً مكيافيلياً) بلزوم إقرار تعديل دستوري لإجازة المحاكمة أمام محاكم عادية – بدون تحديد المواد الدستورية اللازم تعديلها.

وفي مطلع كانون الأول/ديسمبر ٢٠٢٠، أي بعد شهرين فحسب من إقرار القانون الجديد، ظهر إلى النور عدد من القضايا على ذمة اتهامات بالإثراء غير المشروع. واستناداً إلى ادعاء صادر عن قناة إل بي سي آي التلفزيونية المحلية، اكتشف محام يمثل وزارة العدل أن ١٧ مسؤولاً في وزارة المهجرين قد جمعوا منذ العام ٢٠٠٠ موجودات عقارية ضخمة ما كان لهم أن يعللوا تحصيلها قياساً إلى أجورهم.[١١٩] وأحيل الادعاء إلى النائب العام الذي أفادت تقارير بشروع مكتبه في مستهل ٢٠٢١ بدراسة السبيل الأمثل للمضي في إقامة الدعوى – كونها الحالة الأولى لإعمال قانون العام ٢٠٢٠ بشأن الإثراء غير المشروع، فيما أثنت وزيرة المهجرين بوزارة تصريف الأعمال، غادة شريم، على السلطات القضائية لتحركها ضد الفساد، داعية السلطات القضائية إلى تسريع وتيرة العمل.[١٢٠]

يضاف إلى ذلك الحديث الدائر خلال الأشهر القليلة الماضية عن شواغل بخصوص ثروة مزعوم اكتسابها بيد ثمانية مسؤولين عسكريين سابقين، إذ كشف محام أثناء برنامج حواري سياسي على قناة تلفزة محلية أخرى (أو تي في) خلال أيلول/سبتمبر ٢٠٢٠ عما بدا وكأنه وثيقة مصرفية يعود تاريخها إلى العام ٢٠١٥، وهو ما أثار مخاوف تتعلق بالشؤون المالية لأحد كبار ضباط الجيش السابقين.[١٢١] أعقب ذلك قيام مدع عسكري ضمن محكمة عسكرية بتحقيق في الادعاء المذكور، واتسع التحقيق ليشمل سبعة من كبار المسؤولين العسكريين السابقين. وقد أنكر جميع الضباط السابقين الثمانية التهمَ المنسوبة إليهم.[١٢٢] لكن بعد أن "تاهت القضية في دهاليز السلطة القضائية اللبنانية التي تُنتَقد من كل جانب"،[١٢٣] يبدو أن قوانين السرية المصرفية السارية في البلاد (مقترنة بالإغلاق العام المفروض مطلع كانون الثاني/يناير ٢٠٢١ بسبب ارتفاع حالات الإصابة بكوفيد-١٩ في لبنان) قد عطلت إحداث أي تقدم في الدعوى، حتى قال المحامي المذكور آنفاً في أواخر كانون الثاني/يناير إن الدعوى قد "ماتت".[١٢٤]

وفي حين يمكن اعتبار الحالات التي وقعت مؤخراً –للوهلة الأولى– من قبيل التطورات الإيجابية في الحرب على الفساد في لبنان، إلا أن الأمر لا يخلو من تحفظات وجيهة. ذلك بأن قانون العام ٢٠٢٠ بشأن الإثراء غير المشروع يتيح لأي فرد التقدم بشكوى في حق مسؤول عمومي دونما اضطرار إلى تقديم دليل على المخالفة، وهذا من شأنه "إغراق" السلطة القضائية بدعاوى الإثراء غير المشروع. كما برزت مخاوف من احتمال استهداف شخصيات عامة بالشكاوى على أسس من بينها ما هو مدفوع بانتماءاتها السياسية: ما يعني أن الشروع في توظيف القانون لاعتبارات سياسية سيجعله أقل جدوى وفعالية.[١٢٥]

يحوي قانون العام ٢٠٢٠ بشأن الإثراء غير المشروع الكثيرَ مما يستحق الثناء، فنماذج التصريح عن الذمم المالية الواجب على المسؤولين العموميين تقديمها هي نماذج شاملة وواجبة التقديم بصفة دورية، وهو ما يسمح بإجراء تحقيقات أقدر على كشف حالات الإثراء غير المشروع. ومع ذلك، فإن أعلى المسؤولين العموميين في البلاد –أي الرئيس ومجلس الوزراء وأعضاء البرلمان– قد يظلون بعيدين عن طائلة التشريع الجديد، في حين توجد مخاوف من أن يكون توظيف القانون مستقبلاً مدفوعاً ولو جزئياً باعتبارات سياسية. وفي حين يصعب الحكم على فعالية القانون في هذه المرحلة المبكرة، إلا أنه لا لم يتبين بعد ما إذا كان قادراً على كبح الفساد بكفاءة – لا سيما حال استغلاله لإشباع دوافع سياسية.

الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

إن واقع وصاية النخب الحاكمة في لبنان على الإستراتيجية العامة لمكافحة الفساد في البلاد عقبة أساسية أخرى أمام التنفيذ؛ ذلك بأن الحكومات العازمة على مكافحة الفساد غالباً ما تعتمد إستراتيجيات تُقدّم إطار عمل شامل لتوجيه جهود مكافحة الفساد. وتشمل تلك الإستراتيجيات تشخيص المشكلات المفضية إلى الفساد، وتقديم مجموعة من التوصيات الملموسة لناحية ما يجب على السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية مراعاته للقضاء على الفساد في القطاع العام.[١٢٦] والحكومات التي تعتمد أطر عمل من هذا القبيل

١١٩ قناة إل بي سي آي (٢٠٢٠)، "إثراء غير مشروع في وزارة المهجرين والدولة تدعي على موظفيها"، ٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٢٠، https://www.youtube.com/watch?v=wENgj1FVmEs.
١٢٠ الجديد (٢٠٢٠)، "دعوى الإثراء غير المشروع بحق ١٧ موظفاً في وزارة المهجرين والوزارة تشرح"، ٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٢٠، https://www.youtube.com/watch?v=RYz0E0iR47s.
١٢١ Szakola, A. (2021), 'What's behind the case against Jean Kahwagi, and how a judicial maze and banking secrecy may derail the probe', L'Orient Today, 21 January 2021, https:/today.lorientlejour.com/article/1248895/whats-behind-the-case-against-jean-kahwagi-and-how-a-judicial-maze-and-banking-secrecy-may-derail-the-investigation.html.
١٢٢ المرجع ذاته.
١٢٣ المرجع ذاته.
١٢٤ المرجع ذاته.
١٢٥ دياب، ي. (٢٠٢٠)، "القضاء اللبناني يغرق في ملفات الإثراء غير المشروع"، الشرق الأوسط، ٦ من كانون الأول/ديسمبر ٢٠٢٠، https://aawsat.com/home/article/2666486/القضاء-اللبناني-يغرق-في-ملفات-«الإثراء-غير-المشروع».
١٢٦ Fisman and Golden (2017), Corruption: What Everyone Needs to Know.

هي حكومات تمتلك الإرادة السياسية في المعتاد لمحاربة الفساد بقوة، كما أنها تجعل من الحكم الرشيد معياراً متبعاً في القطاع العام في البلاد. وقد أصبح لبنان مسلحاً بهذا الهيكل الناظم في أيار/مايو ٢٠٢٠، وهو الهيكل المتمثل في الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠٢٠-٢٠٢٥. غير أنه ولما كان انعدام الإرادة السياسية لتنفيذ قوانين مكافحة الفساد وتحقيق الحكم الرشيد مقترنين بواقع وصاية النخب السياسية في البلاد ظاهرياً على الإستراتيجية –وهي عينها النخب السياسية التي يصعب تصوّر أن تضع نفسها موضع المساءلة– فإن آفاق نجاح إستراتيجية مكافحة الفساد في لبنان تبدو قاتمة.

يمكن اقتفاء أصول الإستراتيجية الحالية لمكافحة الفساد في لبنان إلى كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١ عندما أصدر رئيس الوزراء حينها، نجيب ميقاتي، القرارين ١٥٦ و١٥٧؛ فأسس بموجب أولهما لجنة وزارية لمكافحة الفساد برئاسة رئيس الوزراء وبعضوية عدد من الوزراء الآخرين، فيما أسس بموجب ثانيهما لجنة فنية لدعم اللجنة الوزارية. ترأس وزير الدولة للإصلاح الإداري اللجنة الفنية، وضمت في عضويتها ممثلين للعديد من الهيئات العامة. وكُلفت اللجنتان بإعداد إستراتيجية لمكافحة الفساد بمساعدة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

وتشكل خلال الفترة من ٢٠١٢ إلى ٢٠١٧ لجان فرعية لجوانب معينة من الإستراتيجية بغية تقييم الفجوات في القوانين اللبنانية السارية لمكافحة الفساد، ولتقييم تلك القوانين في ضوء المعايير الدولية. كما عقدت مقابلات واجتماعات مع مسؤولين عموميين وممثلين للقطاع الخاص والمجتمع المدني، حتى قُدمت مسودة الإستراتيجية بتاريخ ٢٧ من نيسان/أبريل ٢٠١٧ إلى اللجنة الوزارية لمكافحة الفساد، فطلبت اللجنة خطة تنفيذية. وتعاون مكتب وزير الدولة للإصلاح الإداري مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في إعداد خطة تنفيذية تفصل أهم أهداف الإستراتيجية.[١٢٧] وبتاريخ ٢٤ نيسان/أبريل ٢٠١٨، عُرضت الإستراتيجية مشفوعة بالخطة التنفيذية في مؤتمر استضافته وزيرة الدولة للإصلاح الإداري حينها، عناية عز الدين، فوصفت تنفيذ الإستراتيجية بأنه الخطوة الأولى في إعادة بناء الثقة بين المواطن اللبناني والدولة.[١٢٨] لكن مع قرب انعقاد الانتخابات البرلمانية في غضون أسابيع خلال أيار/مايو، فقد تعذَّرَ اعتماد الوثيقة رسمياً من جانب حكومة صُنِّفت حينها على أنها حكومة تصريف أعمال. أعقب ذلك تنقيح مزيد على الإستراتيجية وخطتها التنفيذية من جانب مكتب الوزير خلال عهد الحكومتين اللاحقتين[١٢٩]، حتى اعتُمدت رسمياً بقرار مجلس الوزراء بتاريخ ١٢ أيار/مايو ٢٠٢٠،[١٣٠] ليتحقق بذلك الوفاء بأحد التعهدات التي قطعها رئيس الوزراء حسان دياب في بيانه الوزاري الصادر قبل ذلك بثلاثة أشهر، أي في شباط/فبراير.[١٣١]

تُشكّل الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد وخطتها التنفيذية وثيقة شاملة تقدم إطار عمل لجهود مكافحة الفساد في لبنان على المدى القريب والمتوسط والبعيد.[١٣٢]

وينص الباب الأول على تعريف الفساد بالإحالة إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وإلى قانون هيئة مكافحة الفساد، ثم يستعرض تشخيصاً معقداً ومتعدد الأبعاد للفساد في لبنان، موضحاً بأمثلة محددة وبمؤشرات دولية لإبراز مدى تفشيه. وتسرد الإستراتيجية في الشق التشخيصي عواملَ سياسية (الطائفية السياسية، وما يتصل بها من ممارسات حكومية معيبة، وانعدام الإصلاحات الانتخابية)، وعواملَ اقتصادية (الترسيخ البيروقراطي للرشوة لإتاحة الحصول على الخدمات الأساسية)، وعواملَ اجتماعية (الآراء المجتمعية حيال الفساد وجنوحها إلى القبول بهذه الظاهرة)، وعواملَ تشريعية (ضعف إنفاذ قوانين مكافحة الفساد، والفجوات الكبرى في التشريعات القائمة)، وعواملَ إدارية (الطبيعة المتقادمة شديد التراتبية في القطاع العام؛ ونقص المواهب في أوساط المسؤولين العموميين؛ وغياب الجهات الرقابية والإشرافية القوية بسبب ضعف التمويل وعدم كفاية الموارد البشرية؛ وانخفاض أجور موظفي القطاع العام بما يفرز الإغواء بالرشوة؛ وغياب نظام قائم على الجدارة للتعيين والترقيات بالقطاع العام).

ثم يفصّل الباب الثاني الأهداف الثلاثة المرجوة من الإستراتيجية: (١) دعم الشفافية، و(٢) فرض المساءلة، و(٣) وقف الإفلات من العقاب. وقد تُرجمت الأهداف الثلاثة إلى سبع مخرجات لكل منها نتائج قابلة للقياس.[١٣٣] وسيأتي بيان ذلك بإيجاز في الجدول رقم (٩).

---

١٢٧ لمطالعة عرض أكثر تفصيلًا للعملية التي أدت إلى إعداد الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، انظر ص. ١٠-١٤ من الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠٢٠ – ٢٠٢٥، وهي متاحة على: .https://www.omsar.gov.lb/getattachment/Anti-Corruption/National-Anti-Corruption-Strategy/strategy.pdf?lang=ar-LB

١٢٨ Daily Lebanon (بدون عدد)، "تويني أطلق إستراتيجية مكافحة الفساد... نحو مستقبل أفضل"، .http://dailylebanon.net/?p=6854

١٢٩ رزق، م. (٢٠٢٠)، "الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد: لجان تورث لجاناً"، الأخبار، ١٩ أيار/مايو ٢٠٢٠، .https://al-akhbar.com/Politics/288853

١٣٠ مكتب ويزر الدولة للإصلاح الإداري (٢٠٢٠)، "إقرار الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد"، ١٣ أيار/مايو ٢٠٢٠، https://www.omsar.gov.lb/Media/News/٢٠٢٠/ايار/dsfdsfdsf.

١٣١ البيان الوزاري متاح على: .http://www.pcm.gov.lb/Library/Images/Hok٧٦Ministers/w٧٦n.pdf

١٣٢ Government of Lebanon (٢٠٢٠), 'National Anti-Corruption Strategy ٢٠٢٠–٢٠٢٥', ١٢ May ٢٠٢٠, https://www.omsar.gov.lb/getattachment/Anti-Corruption/National-Anti-Corruption-Strategy/strategy.pdf?lang=ar-LB.

١٣٣ يمكن مطالعة المخرجات والنتائج ومؤشرات كل منها في ملحق الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠٢٠-٢٠٢٥، وهو مقدم على هيئة مصفوفة. انظر ص. ٥٥-٨٢ من الإستراتيجية، وهي متاحة على: .https://www.omsar.gov.lb/getattachment/Anti-Corruption/National-Anti-Corruption-Strategy/strategy.pdf?lang=ar-LB

الجدول ٩. المخرجات والنتائج الخاصة بالإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

	المخرجات		**النتائج**
١	كفاءة تنفيذ قوانين مكافحة الفساد بالاتساق مع المعايير الدولية	١,١	الكفاءة والفعالية في أداء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد
		١,٢	كفاءة منظومة مكافحة الإثراء غير المشروع
		١,٣	إنفاذ القانون إنفاذاً ملائماً لحماية كاشفي الفساد
		١,٤	منظومة فعالة لمكافحة تعارض المصالح
		١,٥	كفاءة إنفاذ القانون حرصاً على حق الوصول إلى المعلومات
		١,٦	منظومة فعالة لاستعادة الأموال والموجودات العامة المنهوبة
		١,٧	مراجعات دورية لتنفيذ (أو عدم تنفيذ) قوانين مكافحة الفساد
٢	الارتقاء بمستويات النزاهة في القطاع العام	٢,١	التحديد الواضح لمسؤوليات المسؤولين العموميين في القطاع العام ضمن إطار إداري عصري
		٢,٢	تطبيق معايير النزاهة والشفافية في التعيين والترقيات والمزايا بالنسبة للمسؤولين العموميين
		٢,٣	تعزيز السلوك الأخلاقي في القطاع العام
		٢,٤	تعزيز كفاء مجلس الخدمة المدنية واستقلاله
٣	نظام للتوريدات العامة أقل عرضة لمسالك الفساد	٣,١	تحقيق مزيد من الشفافية والتنافسية في نظام التوريدات العامة
		٣,٢	إنشاء آليات واضحة للرقابة والإشراف على جميع مراحل نظام التوريدات العامة
		٣,٣	تمكين إدارة المناقصات من التضييق على الفساد في نظام التوريدات العامة
		٣,٤	إقرار وتنفيذ قانون جديد لتنظيم نظام التوريدات العامة وفق المعايير الدولية
٤	سلطة قضائية أقدر على مكافحة الفساد	٤,١	تعزيز استقلال السلطة القضائية وفق المعايير الدولية
		٤,٢	دعم نزاهة القضاة لزيادة الثقة في السلطة القضائية
		٤,٣	التحقق من شفافية عمل المحاكم والأعمال الإدارية الملحقة بها
		٤,٤	تمكين القضاة من الصلاحيات اللازمة وفق أرقى المعايير لملاحقة الجرائم المرتبطة بالفساد
٥	تحقيق مزيد من التخصص والفعالية في الجهات الرقابية في سبيل مكافحة الفساد	٥,١	عصرنة إدارة التفتيش المركزي والارتقاء بقدارتها لكشف الفساد ومكافحته
		٥,٢	عصرنة اللجنة التأديبية العليا والارتقاء بقدارتها لكشف الفساد ومكافحته
		٥,٣	عصرنة ديوان المحاسبة والارتقاء بقدارته لكشف الفساد ومكافحته
		٥,٤	كفاءة تنفيذ القانون الصادر لإنشاء مكتب "وسيط الجمهورية"
		٥,٥	تعزيز قدرات التدقيق الداخلي في هيئات القطاع العام
		٥,٦	منهجية التعاون والتنسيق بين الجهات الرقابية في البلاد
٦	تمكين المجتمع من المشاركة في نشر ثقافة النزاهة	٦,١	الارتقاء بوعي المواطن بالأثر السلبي للفساد في حياته، وبدوره في مكافحة الفساد
		٦,٢	غرس قيم النزاهة في نفوس الشباب
		٦,٣	الارتقاء بقدرات المنظمات غير الحكومية (شاملة النقابات والمؤسسات الدينية ومنظمات المجتمع المدني) للمشاركة في أنشطة مكافحة الفساد ولنشر ثقافة النزاهة
		٦,٤	الصحافيون أقدر على إبراز حالات الفساد وجهود مكافحته
		٦,٥	إحداث مؤشر وطني لقياس الفساد ونشر النتائج دورياً

٧	إدماج تدابير مكافحة الفساد على المستوى القطاعي	٧,١	تبسيط التعاملات بين الهيئات العامة والمستفيدين والارتقاء بشفافيتها
		٧,٢	إدماج الطرق والأدوات اللازمة لمكافحة الفساد في الهيئات العامة
		٧,٣	تقليل مخاطر الفساد في قطاعات محددة ذات أولوية (قطاع البترول، والقطاع المصرفي، والجمارك، إلخ).
		٧,٤	القطاع الخاص شريك فعال في مكافحة الفساد

المصدر: حكومة لبنان (٢٠٢٠)، "الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠٢٠-٢٠٢٥"، ١٢ أيار/مايو ٢٠٢٠، https://www.omsar.gov.lb/getattachment/Anti-Corruption/National-Anti-Corruption-Strategy/strategy.pdf?lang=ar-LB.

استغرقت الإستراتيجية وقتاً طويلاً في الإعداد، لكنها تشكل إطاراً لتوجيه جهود مكافحة الفساد في البلاد. كما أنها تخلق مساحة لمناصري مكافحة الفساد –سواء في القطاع العام أو في المجتمع المدني– لمضافرة الجهود من أجل كفاءة تنفيذ الإستراتيجية عبر مراقبة الخطة التنفيذية.[١٣٤] كما تقدم الإستراتيجية تشخيصاً دقيقاً للمشكلة، ورؤية عملية لمستقبل لبنان.

صحيح أن الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد هي وثيقة شاملة للغاية ومشفوعة بخطة تنفيذية واضحة، إلا أن كثيرين (وهم معذورون في ذلك) قلقون من استمرارها "حبراً على ورق"؛ لا سيما وأن لبنان له سجل حافل من القعود عن تنفيذ الاستراتيجيات الحكومية الكفيلة بإحداث تغييرات كبرى في القطاع العام. وقد قوبِل الإعلان عن النسخة الأولى من الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد منذ نيسان/أبريل ٢٠١٨ بالتشاؤم؛ إذ إنه من الصعب تخيل كيفية نهوض طبقة سياسية متورطة في الفساد بتنفيذ إستراتيجية لمكافحة الفساد ومساءلة نفسها.

وللمرء أن يمضي في تساؤلات مسوّغة عن مدى صدق إرادة الطبقة السياسية بشأن تنفيذ إستراتيجية مكافحة الفساد حقّ التنفيذ وهي الطبقة التي أحالت الدولة اللبنانية إلى مطية للإثراء الذاتي والمحسوبية والاختلاس.[١٣٥] علاوة على ما سلف، فإن تحليلًا لأوجه التشابه بين النسخة الأصل (٢٠١٨) والنسخة المنقحة (٢٠٢٠) من الإستراتيجية يفيد بأن النسخة المنقحة إنما اعتُمدت بوصفها "جزرة" يُلوّح بها للمجتمع الدولي لاجتذاب قروض ومنح أجنبية؛ أكثر من كونها تعبيراً صادقاً عن إرادة سياسية حقيقية للقضاء على الفساد. وربما كان إقرارها محاولةً لتهدئة الغضب الشعبي عقب الحراك في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٩ وتقديم انطباع مفاده العكوف على بذل جهود لمكافحة الفساد.[١٣٦]

جاءت استقالة حكومة رئيس الوزراء حسان دياب في آب/أغسطس ٢٠٢٠ بمثابة ضربة للإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد؛ إذ لم تكن تلك الحكومة هي المعنية رسمياً باعتماد الإستراتيجية فحسب، بل إن استقالتها عنت أيضاً فقدان الإستراتيجية نصيراً عتيداً هو دميانوس خطار، وزير البيئة الأسبق ووزير الدولة للإصلاح الإداري. ذلك بأن خطار ثابرَ من أجل اعتماد الإستراتيجية رسمياً بقرار من مجلس الوزراء، وأعقب ذلك ببذل جهود كثيرة لعقد لقاءات مع منظمات المجتمع المدني[١٣٧] وممثلي الطلاب[١٣٨] لإثبات التزام الحكومة بالتعاون مع الشعب من أجل تنفيذ الإستراتيجية حق التنفيذ.

أما في غياب الدعم الذي كان يقدّمه خطّار من داخل الحكومة لإستراتيجية ٢٠٢٠، فللمرء أن يتساءل عما إذا كانت الحكومة المقبلة ستبدي موقفاً قوياً تجاه مكافحة الفساد بما يكفل التنفيذ الحقيقي للإستراتيجية.

١٣٤ ملحوظات مقدمة من أركان الشلباني، مدير مشروع مكافحة الفساد لدى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالمنطقة العربية، في ندوة إلكترونية استضافتها مؤسسة مي شدياق، بتاريخ ٢٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٢٠. الندوة الإلكترونية متاحة على: https://www.facebook.com/watch/live/?v=804969516710751&ref=watch_permalink.

١٣٥ طرف، هـ. (٢٠١٨)، "مشروع الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد: الإبراء دائماً في التنفيذ"، ١٨ من حزيران/يونيو ٢٠١٨، https://al-akhbar.com/Capital/252225.

١٣٦ رزق (٢٠٢٠)، "الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد".

١٣٧ النشرة (٢٠٢٠)، "خطار: المجتمع المدني شريك في تحقيق أهداف الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد"، ٩ من تموز/يوليو ٢٠٢٠، https://www.elnashra.com/news/show/1428540/قطار:-المجتمع-المدني-شريك-تحقيق-أهداف-الإستراتيجية.

١٣٨ Notre Dame University (2020), ‘NDU students meet with OMSAR Minister to discuss anti-corruption measures’, 4 August 2020, https://www.ndu.edu.lb/news-and-events/news/ndu-students-meet-with-omsar-minister-to-discuss-anti-corruption-measures.

٠٥
الخاتمة والتوصيات

بالنظر إلى أزمة لبنان الاجتماعية الاقتصادية، لا بد أن تولي الحكومة والمجتمع المدني في لبنان والمجتمع الدولي الأولوية لتدابير ملموسة لمكافحة الفساد وأن تُنفّذها وترصدها؛ فهذه هي المكونات الرئيسة لأيّ خطة لإنقاذ البلاد.

ما زال لبنان يكابد انهياراً متعدد الجوانب، إذ تشير بيانات الأمم المتحدة إلى أن أكثر من نصف السكان هبطوا إلى ما دون خط الفقر بحلول أيار/مايو ٢٠٢٠،[١٣٩] ويواكب ذلك ارتفاع حاد في معدلات العدوى بفيروس كوفيد-١٩ وفق إحصاء كانون الثاني/يناير ٢٠٢١ (وما زالت المعدلات مرتفعة لعدة أشهر بعده)، لذا فإن فمحاربة الفساد أصبحت مسألة وجود بالنسبة إلى الجمهورية اللبنانية. أي أن الفساد المستشري بالرشاوى وسوء الإدارة المتعمد في القطاع العام منذ انتهاء الحرب الأهلية قد أورثا لبنان الحال الراهنة المؤسفة. وإذا كان المجتمع الدولي قد أنقذ الطبقة السياسية الفاسدة في لبنان مراراً، فقد أعلنها صراحةً خلال الأعوام القليلة الماضية أن الأموال لن تُقدم إلا بتنفيذ إصلاحات جادّة ومبادرات حقيقية لمكافحة الفساد.[١٤٠] ومن ثم، فإن لبنان على مفترق طرق حقاً: وبالتالي عليه الاختيار إما بمباشرة الإصلاحات المنهجية والتنفيذ الكامل لقوانين مكافحة الفساد، وإما القبول بانهيار الدولة.

ترى هذه الورقة أنه وعلى الرغم من حداثة العهد الجليّة لقوانين مكافحة الفساد والإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد خلال الآونة الأخيرة في المشهد السياسي اللبناني، إلا أن مآلها هو ضعف التنفيذ على الأرجح – ليس بسبب ضعف البنية الأساسية للدولة وعدم وجود سلطة قضائية مستقلة فحسب، بل أيضاً بسبب الطابع المنهجي للفساد في لبنان وكون الطبقة السياسية التي قادت البلاد إلى الانهيار الحالي هي في الظاهر ذاتها القيّمة على تنفيذ تلك القوانين والإستراتيجية الشاملة لمكافحة الفساد.

ومع ذلك، تقترح هذه الورقة البحثية توصيات عديدة ترتبط ارتباطاً مباشراً وغير مباشر بالحرب على الفساد، وتوجِّهُها إلى أصحاب المصلحة على اختلاف مشاربهم؛ وذلك أملاً في أن تحقق خفضاً في معدلات الفساد في لبنان وتنفيذاً سديداً لقوانين مكافحة الفساد والإستراتيجية السابق تفصيلها.

توصيات مقدمة إلى الحكومة اللبنانية

- **إبداء الالتزام المؤكد بالإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد.** يجب على أيّ حكومة مشكّلة أن تعاود تأكيد التزامها بالإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد التي أقرتها حكومة رئيس الوزراء حسان دياب رسمياً في أيار/مايو ٢٠٢٠. كما يجب اتخاذ خطوات ملموسة تجاه تنفيذ الإستراتيجية؛ ويقتضي ذلك –بصفة خاصة– حُسْن تنفيذ القوانين الصادرة حديثاً لمكافحة الفساد، علاوة على سن قوانين تكفل استقلال السلطة القضائية.
- **إيلاء الأولوية للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.** يجب إيلاء الأولوية لإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد كونها تنهض بدور متمم في سبيل تنفيذ قوانين مكافحة الفساد ومساءلة المسؤولين العموميين الفاسدين. كما يجب على أيّ حكومة مقبلة الضغط على

---

١٣٩ United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (2020), 'ESCWA warns: more than half of Lebanon's population trapped in poverty', 19 August 2020, https://www.unescwa.org/news/Lebanon-poverty-2020.

١٤٠ Nakhoul, S. and Irish, J. (2020), 'Analysis: no 'free lunch' for Lebanon any more, donor states warn', Reuters, 17 November 2020, https://www.reuters.com/article/lebanon-crisis/analysis-no-free-lunch-for-lebanon-any-more-donor-states-warn-idUSL8N2I30DU.

الهيئات المعنية لتقديم أسماء المرشحين للتعيين لدى الهيئة، على أن يلي ذلك المسارعة في تشكيل الهيئة. وعلى الحكومة بعد ذلك أن تكفل إمداد الهيئة بالتمويل والموارد اللازمة للنهوض بدورها.

- **البناء على منصات البيانات المفتوحة الحالية.** من الإجراءات المنصوص عليها في إستراتيجية التحول الرقمي –التي كشف عنها مكتب وزير الدولة للإصلاح الإداري أواخر العام ٢٠١٨– إنشاء منصة حكومية للبيانات المفتوحة بما يتيح للهيئات العامة نشر جميع أنواع البيانات، وقد أنشئ نموذج أولي سهل الاستخدام من هذه المنصة مستهدفاً الكيانات الحكومية والمواطن على السواء.[١٤١] وقد شهد العام ٢٠٢٠ إحداث التفتيش المركزي منصةً حكومية رسمية للبيانات المفتوحة بالتعاون مع القطاع الخاص ومنظمات دولة. سُميت المنصة الجديدة IMPACT (أي: منصة الوزارات والبلديات المشتركة للتقييم والتنسيق والمتابعة)،[١٤٢] وهي فرصة واعدة لأنها تتيح للهيئات العامة مشاركة البيانات ونشرها بخصوص مجموعة متنوعة من القضايا، بما ييسر وصول المواطنين إلى المعلومات ويعزز التعاون بين الجهات الحكومية. ومن ثم، يجب على الحكومة البناء على هذه المنصة بما يدفع جميع المؤسسات الحكومية إلى استخدامها في نشر جميع أنواع البيانات الكمية والكيفية التي لديها.

- **ضمان حرية التعبير والتجمع.** في ضوء القيود المتزايدة التي فرضتها النخب السياسية اللبنانية على الحريات المدنية وحرية التعبير، يجب على الحكومة اللبنانية –لا سيما وزارتَي الداخلية والدفاع– أن تتخذ تدابير مناسبة حرصاً على صون حرية التعبير والتجمع وحمايتها.

توصيات مقدمة إلى المجتمع الدولي

- **شفافية عمليات التمويل.** دأب لبنان منذ انتهاء الحرب الأهلية على تلقّي مليارات الدولارات في صورة منح أجنبية وقروض موجهة إلى العديد من القطاعات. غير أن كثيراً من المعونات المقدمة من وكالات مانحة –سواء إلى الحكومة اللبنانية أو إلى شركاء غير حكوميين– قد تعرّضت لسوء التنسيق، فضلاً عن تقديمها بطريقة تتنافى مع مقتضيات الشفافية والمساءلة.[١٤٣] هذا الغموض في عمليات توزيع المعونات محفوف بالإشكال، كونه يفضي إلى ازدواجية الجهود وتيسير وقوع الفساد. ومن ثم، يجب على الجهات المانحة والحكومات الأجنبية والمؤسسات المالية الدولية التي تقدم منحاً أو قروضاً أو أي شكل آخر من أشكال المساعدة المالية أو العينية إلى لبنان أن تأخذ بأعلى معايير الشفافية من خلال إتاحة جميع بياناتها بسهولة ومشاركتها مع أصحاب المصلحة الآخرين؛ مثل المنافذ الإعلامية، ومنظمات المجتمع المدني، والمانحين الآخرين. ويشكل هذا أهميةً بالغة في وقت تدفق فيه كثير من المعونات المالية والعينية إلى لبنان عقب انفجار مرفأ بيروت في آب/أغسطس ٢٠٢٠ وسط الكشف عن حالات فساد بالفعل.

- **دعم الهيئات الرقابية والإشرافية.** لطالما عانت الهيئات الرقابية والإشرافية في لبنان من ضعف التمويل وقلة الموظفين وانعدام الكفاءات البشرية. لذا يجدر بالمانحين إقامة شراكات مع تلك الهيئات وإحداث برامج مشتركة بغية تقوية قدراتها بما يتفق وأهداف الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد؛ وذلك بالتوازي مع اتّباع أعلى معايير الشفافية عند تقديم المساعدة وفق ما سلف بيانه في التوصية السابقة.

- **دعم المنافذ الإعلامية المستقلة ومجموعات المراقبة.** شهدت السنوات القليلة الماضية ظهور العديد من منافذ الإعلام البديل ومجموعات الرقابة في لبنان، فقدمت تغطية ممتازة للمستجدات السياسية والاجتماعية الاقتصادية في البلاد.[١٤٤] وقد زاد كثير من تلك المنافذ من جهوده زيادةً كبيرة عقب الحراك الشعبي في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٩. وعلى المانحين والمنظمات الدولية مواصلة دعم تلك المنافذ في جهودها نحو تقديم تغطية ناقدة للمستجدات السياسية في البلاد وتعرية الفساد.

توصيات مقدمة إلى المجتمع المدني

- **جبهة لمكافحة الفساد بقيادة المجتمع المدني.** لطالما نهض المجتمع المدني اللبناني بدور نشط في مكافحة الفساد، بل إن كثيراً من قوانين مكافحة الفساد التي تناولتها هذه الدراسة ما كان لها أن تبصر النور لولا المشاركة النشطة والضغوط القوية التي مارستها منظمات المجتمع المدني. أما أبرز أوقات تجلي تلك الجهود فكان في أعقاب الانتفاضة الشعبية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٩. ولم

---

١٤١ العرض التقديمي المقدم من مهندس البرمجيات محمد شهاب، التابع لمكتب وزير الدولة للإصلاح الإداري، موضحاً النموذج الأولي خلال مؤتمر إطلاق إستراتيجية التحول الرقمي ٢٠١٨، وهو متاح على https://www.facebook.com/. 2026581097382048/videos/2043760172330807.

١٤٢ منصة IMPACT متاح على https://impact.cib.gov.lb/home/about.

١٤٣ Ayoub, B. and Mahdi, D. (2018), 'Making Aid Work in Lebanon', Oxfam and the Lebanese Center for Policy Studies, Briefing Paper, https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/bp-making-aid-work-lebanon-050418-en.pdf.

١٤٤ لمطالعة قائمة بتلك المنافذ، يرجى مطالعة Lteif, D. (٢٠٢٠), 'The Lebanon Revolution Takes on the Media: A Resource on Alternative News Outlets', Jadaliyya', ١ July ٢٠٢٠, https://www.jadaliyya.com/Details/40379.

تعرقل جائحة كوفيد-١٩ نشاطَ منظمات المجتمع المدني، إذ حولت المنظمات كثيراً من جهودها إلى شبكة الإنترنت وعقدت ندوات إلكترونية كثيرة بخصوص قضايا مكافحة الفساد. وفي هذا السياق، دخلت الوكالة الفرنسية للتعاون الفني الدولي، Expertise France، في شراكة مع منظمات مجتمع مدني محلية خلال الآونة الأخيرة، وذلك عبر مؤسسات أكاديمية من أجل تمويل ودعم مشروع مكافحة الفساد والشفافية (مشروع ACT). واستناداً إلى أحد أهداف مشروع ACT، أطلقت حملة "ضد الفساد" في مستهل كانون الأول/ديسمبر ٢٠٢٠.[١٤٥] ومن ثم، ينبغي لمنظمات المجتمع المدني والنشطاء في لبنان –على اختلاف مشاربهم– ممن ينخرطون في جهود تعزيز الحكم الرشيد ومكافحة الفساد أن يوحّدوا الصف حول مشروع ACT وحملة مكافحة الفساد، وأن يشكلوا جبهة متعاضدة بغية توحيد جهودهم ومراقبة تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد والقوانين ذات الصلة، ومناصرتها وفق خطة منهجية.

ينبغي لجبهة مكافحة الفساد أن تصدر تقارير دورية لإحاطة الرأي العام والمجتمع الدولي بمدى تقدم الحكومة في جهود مكافحة الفساد (أو بغياب التقدم).

ويجدر بأعضاء هذه الجبهة أن يركز كل منهم على مجال خبرته التخصصية (مثال: تنفيذ قانون حق الوصول إلى المعلومات؛ وإصلاحات التوريدات العامة؛ والحكم الرشيد على المستوى المحلي؛ والشفافية في قطاع البترول؛ والجهود الحكومية المقيدة لحرية التعبير، وما إلى ذلك). كما ينبغي لجبهة مكافحة الفساد أن تصدر تقارير دورية لإحاطة الرأي العام والمجتمع الدولي بمدى تقدم الحكومة في جهود مكافحة الفساد (أو بغياب التقدم). ومن الأهمية البالغة بمكان أن يتبادل مختلف أعضاء الجبهة ما لديهم من خبرات وممارسات فُضلى فيما بينهم، ومن المهم أيضاً أن تضمن الجبهة حضوراً فعالاً وبارزاً للغاية على جميع منصات التواصل الاجتماعي. بيد أن بناء تحالف كهذا ليس بالأمر الهيّن؛ ذلك بأنه يتطلب مثابرة والتزاماً وتضحيات وقنوات اتصال مفتوحة وتعاوناً، فضلاً عن تنحية الخلافات الشخصية؛ وكلها متطلبات أضحت أشد صعوبة في سياق انهيار اجتماعي اقتصادي غير مسبوق. وفي حين تجدر الإشارة إلى أن الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد تدعو إلى تأسيس شبكة وطنية من النشطاء ومنظمات المجتمع المدني والنقابات بدعم حكومي، فإنه ينبغي للمجتمع المدني اللبناني ألا ينتظر تشجيع الحكومة حتى يؤسس الجبهة المقترحة.

- **الترويج لإنفاذ قانون الحق في الوصول إلى المعلومات.** قانون الحق في الوصول إلى المعلومات أداةٌ رئيسية في جهود الكشف عن الفساد؛ ولطالما بذل الصحافيون والمجتمع المدني جهودًا كبيرة للترويج للاستفادة من هذا القانون. ويجب أن تستمر تلك الجهود مع التوسع فيها –وربما أمكن تفعيل ذلك من خلال الجبهة المقترحة آنفاً لمكافحة الفساد بقيادة المجتمع المدني– حرصاً على توعية مزيد من الصحافيين والباحثين والأكاديميين وعامّة المواطنين بوجود القانون وإكسابهم المعارف والمهارات اللازمة للاستفادة المثلى من القانون. كما يجب فضح الجهات العامة غير الممتثلة للقانون، مع وجوب الاستمرار في ممارسة الضغط على الجهات العامة لاتباع تدابير منهجية كي تنشر المعلومات والوثائق بصورة تلقائية دونما انتظار لطلبات الاستعلام.

- **حماية حرية التعبير.** ينبغي للمجتمع المدني اللبناني مواصلة جهوده نحو الدفاع عن حرية التعبير وتوثيق انتهاكات الدولة لهذا الحق. وقد أُعلِن في مطلع تموز/يوليو ٢٠٢٠ عن إطلاق تحالف للدفاع عن حرية التعبير، وهو تحالف مؤلف من العديد من منظمات المجتمع المدني الرائدة إلى جانب نقابة الصحافة البديلة.[١٤٦] ولا بد من استمرار هذا التحالف بمثابرة في مواجهة أوجه التضييق المتزايدة على الحريات المدنية في لبنان.

١٤٥ الموقع الإلكتروني لحملة ACT متاح على: https://www.dodelfasad.com/en/about-act.

١٤٦ المفكرة القانونية (٢٠٢٠)، "تحالف جديد للدفاع عن حرية التعبير في لبنان"، ١٤ من تموز/يوليو ٢٠٢٠، https://legal-agenda.com/تحالف-جديد-للدفاع-عن-حرية-التعبير-في-لب.

الملحق

المربع ١. محاولات الشهابيين في سبيل الإصلاح الإداري

تولى فؤاد شهاب منصب الرئاسة في أيلول/سبتمبر ١٩٥٨، إبان منعطف خطير في تاريخ لبنان الحديث. وفي سياق الحرب الباردة والتوترات الجيوسياسية الإقليمية، مرّ لبنان بحرب أهلية قصيرة بين مجموعات مسلحة تدعم الرئيس السابق كميل شمعون ومتمردين بتوجهات يسارية متعاطفين مع الرئيس المصري جمال عبد الناصر والجمهورية العربية المتحدة الوليدة حينها؛ وطالب هؤلاء بالقضاء على مظاهر التفاوت الاجتماعي الاقتصادي وببذل جهود لمعالجة مظالمهم الطائفية. انهار القطاع العام في لبنان انهياراً تاماً، ولم يبق سوى القليل الذي يُذكر من معنى للوحدة الوطنية بين مواطني البلاد.[١٤٧] وشهدت السنوات الست الأولى من حكم فؤاد شهاب بذلَ جهود كبيرة لتحسين هيكل القطاع العام وأدائه، لا سيما في المناطق الريفية. وأقرت إدارة شهاب ١٦٢ مرسوماً تشريعياً خلال العام الأول من الحكم بغية تسريع الإصلاح الإداري وهي خطوة غير مسبوقة في تاريخ لبنان.[١٤٨] وشملت أهم الإصلاحات إنشاء مجلس الخدمة المدنية حرصاً على استقطاب كفاءات في السلك الوظيفي الحكومي، وإنشاء إدارة التفتيش المركزي للرقابة على أداء الموظفين العموميين وعلى مستوى تقديم الخدمات.

ومنذ عهد شهاب "لم تُبذَل أية محاولة جادة" لتحديث القطاع العام اللبناني.[١٤٩] سعت تلك الإصلاحات الإدارية –مقترنة بجهود الشهابيين لتنفيذ مشاريع إنمائية بشتى أرجاء لبنان– إلى تقديم شيء من العدالة الاجتماعية والمساواة بين أفراد الشعب اللبناني.

على الرغم من النوايا الحسنة لشهاب وحلفائه، إلا أن جهودهم لم تتكلل بالنجاح في إحداث تحول بالقطاع العام اللبناني؛ ومرَدّ ذلك لأسباب منها أنهم واجهوا مقاومة عاتية من النخب السياسية الطائفية في البلاد ومن حلفائهم من الأقليات المنتفعة في القطاع الخاص. ومنها أن اعتماد شهاب على فرع الاستخبارات العسكرية بالجيش، أي المكتب الثاني سيء السمعة الذي انقض على حرية التعبير وأسكت الصحافيين، قد أثار الكثير من الانتقاد في أوساط كبيرة من الشعب والنخبة المثقفة.

وفي نيسان/أبريل ١٩٧٣، أي بُعيد وفاة شهاب، نُقِل عنه إسراره لأحد معاونيه قائلاً: "السياسيون الطائفيون ما زالوا يرون الدولة بقرة حلوباً، فلا يهتمون إلا بمصالح شخصية وطائفية وإقليمية، ولا يعون أن الأرض تهتز من تحت أقدامهم؛ وسيستيقظون يوماً ليروا ثورة في كل مكان وسيطردهم المقهورون من منازلهم وسيسحلونهم في الشوارع..."[١٥٠]

المربع ٢. مكتب وزير الدولة للإصلاح الإداري والمسار الملتوي صوب الإصلاح الإداري في لبنان ما بعد الحرب

أُسِس مكتب وزير الدولة للإصلاح الإداري في ١٩٩٣ بهدف إصلاح الإدارة العامة اللبنانية والتخطيط للتطوير المؤسسي على المدى البعيد، وظل المكتب مكوناً أصيلاً في آلية عمل الحكومة اللبنانية بعد الحرب. وقد أقام المكتب بين عامي ١٩٩٣ و١٩٩٧

١٤٧ Salibi (1966), 'Lebanon under Fuad Chehab 1958–1964'.

١٤٨ Dagher, A. (1995), L'Etat et l'économie au Liban: Action Gouvernementale et Finances Publiques de l'Indépendance à 1975 [The State and the Economy in Lebanon: Governmental actions and public finances from independence until 1975], Beirut: Centre d'études et de recherches sur le Moyen-Orient contemporain.

١٤٩ Antoun, R. (2008), Towards a National Anti-Corruption Strategy, United Nations Development Programme and Lebanese Transparency Association, p. 21, http://www.undp.org.lb/communication/publications/downloads/Final_book_en.pdf.

١٥٠ الجسر، ب. (٢٠٠٠)، فؤاد شهاب: ذلك المجهول، ص. ١٣٧، بيروت، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر (ترجمة المؤلف).

العديدَ من الشراكات مع منظمات دولية ومانحين أجانب: فأسس "وحدة التعاون الفني" (TCU) ووحدة للتطوير المؤسسي، كما أطلق برنامجاً وطنياً لإعادة التأهيل الإداري (NARP) بهدف إعادة تأهيل المهام الأساسية للقطاع العام اللبناني.[١٥١]

على العكس من الوزارات النظامية، فإن المكتب المذكور عبارة عن مكتب يتولاه وزير دولة، بما يعني أنه يضطلع بدور استشاري فحسب، بما لا يخوله اتخاذ قرارات تنفيذية أو فرض التغيير على هيئات القطاع العام. وعندما سعى المكتب إلى تنفيذ البرنامج الوطني لإعادة التأهيل الإداري –الذي شمل إحداث ممارسات قائمة على تكنولوجيات المعلومات والاتصالات في الدولاب الحكوم– واجه المكتب مقاومة عاتية تفاقمت إلى حد العداء الصريح أحياناً. وقد نَحا القطاع العام اللبناني إلى أن يرى في المكتب "بداية مجهدة، وكياناً غريباً، غُرس قسراً في القطاع العام اللبناني".[١٥٢] وعن ذلك يروي بشارة مرهج، الوزير الأسبق للإصلاح الإداري، في مذكراته أنه عرض على مسؤول كبير إستراتيجيةً شاملة لإصلاح القطاع العام اللبناني وتحديثه بحلول العام ٢٠١٠. لكن المسؤول الكبير (الذي لم يذكر الوزير اسمه) رد عليه بحسم قائلا إن الإستراتيجية ستُناقش في ٢٠١٠.[١٥٣]

وإذا كان يُحسَب للمكتب إنتاجه بحوثاً قيّمة، إلا أن طريقة عمله أخفقت في استقطاب الدعم السياسي والإداري من المؤسسة السياسية اللبنانية، وسرعان ما تحول المكتب إلى "مركز أبحاث ممول من المانحين"، وليس وزارةً تنفّذ إصلاحات حقيقية وتدابيرَ لتحقيق أهداف الحكومة الإلكترونية.[١٥٤]

وما زال القطاع العام اللبناني يعاني من ضعف الإدارة والتجهيز حتى اليوم، ولم يُكتَب لمبادرات الحكومة الإلكترونية التي أطلقها المكتب أن تتحقق بالكامل، وذلك بسبب ضعف الدعم من كبار النخب السياسية. وفي عام ٢٠٠٥، صرح ريموند خوري –مدير وحدة التعاون الفني يومها– قائلاً: "مفهوم الحكومة الإلكترونية سيظل غير مطبق طالما لا توجد إرادة سياسية/قرار سياسي".[١٥٥] وبعد عشر سنوات، لوحظ أن اعتماد الحكومة الإلكترونية يتقدم بصعوبة جرّاء غياب بنية أساسية قوية في مجال تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات، وعدم وجود إطار قانوني مناسب معِين، وانعدام خطة عمل واقعية.[١٥٦] واليوم، يحل لبنان في المرتبة ١٢٧ من أصل ١٩٣ بلداً في أحدث نسخة (٢٠٢٠) من دراسة الأمم المتحدة الاستقصائية بشأن الحكومة الإلكترونية.[١٥٧]

المربع ٣. مرفأ بيروت

في يوم ٤ آب/أغسطس ٢٠٢٠، وقع انفجار هائل في مرفأ بيروت مخلّفاً أكثر من ٢٠٠ وفاة ومئات الآلاف من المصابين أو المشردين؛ فضلا عن أضرار يصعب تقديرها في البنية الأساسية. نتج الانفجار عن اشتعال ما يقرب من ٢٧٥٠ طناً من نترات الأمونيوم أُسيء تخزينها على ما يبدو في أحد عنابر المرفأ لأكثر من ست سنوات. وعلى الرغم من وعد الرئيس ميشيل عون بتحقيق شفاف في واقعة الانفجار[١٥٨]، ومن التعهد المماثل من وزير الداخلية عقب الانفجار مباشرة بأن يستغرق التحقيق خمسة أيام فقط وبمحاسبة المسؤولين عنه،[١٥٩] إلا أن التحقيق المستمر قوبل بنقد كبير في ظل مخاوف من مباشرته بنحو غير شفّاف وبأن تركيزه اقتصر على المذنبين من ذوي الدرجات المنخفضة دون أي مسؤولين رفيعي المستوى ممن يرجح سابق علمهم بتخزين مواد كيميائية خطرة ولم يتخذوا ما يلزم لإزالتها.[١٦٠]

---

١٥١ المرجع ذاته.

١٥٢ المرجع ذاته، ص. ٢٨٤.

١٥٣ Merhej, B. (2004), Hurras Al Haykal: Tajribati ma' al islah al idari fi Lubnan [Guardians of the Temple: My experience with administrative reform in Lebanon], p. 20, Beirut: Riad El-Rayyes Books.

١٥٤ El-Zein and Sims (2004), Reforming War's Administrative Rubble in Lebanon, p. 286.

١٥٥ Varin, C. (2006), 'Le "e-gouvernement" au Liban: clé de voûte d'un state building durable?' ['E-government in Lebanon: Keystone of a durable state-building?'], in Gonzalez-Quijano, Y. and Varin, C. (eds) (2006), La société de l'information au Proche-Orient – Internet au Liban et en Syrie [Information Society in the Near East – Internet in Lebanon and Syria], p. 45, Beirut: Center d'études pour le monde arabe moderne, Université Saint-Joseph (ترجمة المؤلف).

١٥٦ Rizk, S. (2015), 'L'informatisation de l'administration, meilleur remède à la corruption?' ['Computerization of the public sector, best antidote to corruption?'], Le Commerce du Levant, 27 March 2015, https://www.lecommercedulevant.com/article/24647-linformatisation-de-ladministration-meilleur-remde-la-corruption-.

١٥٧ United Nations Department of Economic and Social Affairs (2020), E-Government Survey 2020: Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development, https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf.

١٥٨ قناة إل بي سي آي (٢٠٢٠)، "الرئيس عون يعد بتحقيق شفاف في انفجار بيروت"، ٥ من آب/أغسطس ٢٠٢٠، https://www.lbcgroup.tv/news/d/lebanon-news/539065/president-aoun-promises-transparent-inquiry-into-b/en.

١٥٩ قناة إل بي سي آي (٢٠٢٠)، "وزير الداخلية: التحقيق بانفجار المرفأ سيكون شفافاً وسيستغرق ٥ أيام"، ٥ من آب/أغسطس ٢٠٢٠، https://www.lbcgroup.tv/news/d/Lebanon539102/وزير-الداخلية-التحقيق-بانفجار-المرفأ-سيكون-شفافا-و.

١٦٠ Human Rights Watch (2020), 'Lebanon: Flawed Domestic Blast Investigation', 22 October 2020, https://www.hrw.org/news/2020/10/22/lebanon-flawed-domestic-blast-investigation.

كشف الانفجار عن جانب أعمق من الفساد المستشري في مرفأ بيروت الذي يعد من الشرايين الأساسية للاقتصاد اللبناني. وبتاريخ ٣١ من كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠، أي بعد أن وضعت الحرب الأهلية أوزارها، انقضى أجلُ امتيازٍ مدته ٣٠ عاماً كان ممنوحاً لشركة مساهمة خاصة (لإدارة مرفأ بيروت بموجبه منذ العام ١٩٦٠). سرعان ما تشاحن أمراء الحرب (الذي أصبحوا سياسيين) والوافدون الجدد إلى المشهد السياسي في البلاد فيما بينهم سعياً إلى تحديد الترتيبات الجديدة لإدارة هذا المَرفق العامّ الذي يدرّ أرباحاً طائلة. وفي نهاية المطاف، خضع المرفأ للمحاصصة: إذ وُزّعت أصوله أو قُسّمت بين النخب السياسية. وتشكلت إثر ذلك لجنة "مؤقتة" لإدارة المرفأ في ١٩٩٣، وظلت إدارة المرفأ بلا تغيير (باستثناء بعض التغييرات في عضوية اللجنة) حتى الانفجار في آب/أغسطس ٢٠٢٠.[١٦١]

وفي ظل غياب أي إطار قانوني لعمل المرفأ وللتعامل مع الهيئات الحكومية الأخرى، تُركت إدارة مرفأ بيروت بالكامل "لتقدير السياسيين والمسؤولين المعنيين، وميولهم"، وقد خلع البعض عليه اسم "الابن غير الشرعي للدولة"[١٦٢] أو "مغارة علي بابا"،[١٦٣] في إشارة إلى الحكاية الشعبية التي تروي قصة مخبأ عامر بالكنوز المسروقة.

ومع استمرار الغموض الذي يكتنف الوضع القانوني للمرفأ، لم تخضع لجنة الإدارة المؤقتة لأي تمحيص أو إشراف من هيئات حكومية أخرى، سواء أكانت وزارة المالية أم الجهات الرقابية (مثل ديوان المحاسبة) أم التفتيش المركزي.[١٦٤] وقد كشفت دراسة للمديرية العامة للدراسات والمعلومات (التابعة للبرلمان) صدرت في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩ عن أن لجنة المرفأ المؤقتة لم تقدم إلى وزارة المالية أي تقارير سنوية منذ سنوات.[١٦٥]

إن الانفجار المدمر الذي أتى على مرفأ بيروت لهو جرس إنذار يكشف التبعات الحقيقية المرتقبة من وجود ما يُنظَر إليه على أنه فساد مستحكم في البلاد. فعندما يُدار المرفأ الرئيس في الدولة بهذا الأسلوب المنعدم الشفافية والكفاءة، مقترناً بالقليل الذي لا يُذكر من الإشراف على سلطات المرفأ أو أنشطته، عندئذ يصبح احتمال وقوع حادثٍ محتّماً تقريباً بما يفضي إلى كارثة إنسانية.

المربع ٤. استغلال الهيئات العامة لتحقيق مكاسب خاصة

في حين استخدمَت النخب السياسية في لبنان مؤسسات الدولة من أجل توزيع المحسوبية ومحاولة خطب ودّ الناخبين، تفاقمت هذه الممارسة بشدة في الحقبة التي تلت انتهاء الحرب الأهلية. وفيما يلي نبذة عن حالتين من أسوأ الحالات سيرةً عن تحويل النخب السياسية مؤسسات الدولة إلى مطايا للإثراء الشخصي.

مجلس الإنماء والإعمار

أُسِس مجلس الإنماء والإعمار أولَ مرة في ١٩٧٧ لتوجيه جهود إعادة الإعمار في لبنان، إذ توخى الرئيس إلياس سركيس ورئيس الوزراء سليم الحص دوراً قوياً للدولة في إعادة تأهيل البنية التحتية للبلاد. وأُسندت إلى المجلس صلاحيات واسعة من بينها إعداد الدراسات واقتراح مشروعات القوانين وإصدار "تراخيص وتصاريح إدارية"[١٦٦] بما أتاح له تجاوز هيئات أخرى حكومية، والإشراف على "جميع مشاريع الإعمار الداخلة في ولايته"،[١٦٧] وتدبير "التمويل لجميع مشاريعه سواء من لبنان أم من خارجه، وهو في كل ذلك معفى من الإشراف المسبق من ديوان المحاسبة.[١٦٨] جاء سركيس والحص بذهنية شهابية (انظر المربع ١)، فأسندا –عن قصد– إلى المجلس صلاحيات تصونه من "تدخّل البرجوازية القديمة أو قادة الميليشيات".[١٦٩]

---

١٦١ Leenders, R. (2020), 'Timebomb at the Port: How Institutional Failure, Political Squabbling and Greed Set the Stage for Blowing up Beirut', Arab Reform Initiative, 16 September 2020, https://www.arab-reform.net/publication/timebomb-at-the-port-how-institutional-failure-political-squabbling-and-greed-set-the-stage-for-blowing-up-beirut.

١٦٢ المرجع ذاته.

١٦٣ بطرس، ب. (٢٠١٣)، "مرفأ بيروت... عنابر فساد وأحواض في قبضة الأحزاب"، الجمهورية، ٢٥ من تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣، https://www.aljoumhouria.com/ar/news/100772/مرفا-بيروت-عنابر-فساد-واحواض-في-قبضة-احزاب.

١٦٤ السيد، م. (٢٠٢٠)، "مرفأ بيروت: صندوق لبنان الأسود"، إضاءات، ٥ من آب/أغسطس ٢٠٢٠، https://www.ida2at.com/beirut-port-lebanon-black-box.

١٦٥ صعيبي، إ. (٢٠١٩)، "إثراء شخصي دائم بغطاء لجنة مؤقتة: مرفأ بيروت... مغارة علي بابا، نداء الوطن، ١٠ من كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩، https://www.nidaalwatan.com/article/١٠٧٠٨--إثراء-شخصي-دائم-بغطاء-لجنة-موقتةمرفأ-بيروت-مغارة-علي-بابا.

١٦٦ Baumann, H. (2017), Citizen Hariri: Lebanon's Neoliberal Reconstruction, p. 62, New York and Oxford: Oxford University Press

١٦٧ المرجع ذاته.

١٦٨ المرجع ذاته، ص. ٦٢-٦٣.

١٦٩ المرجع ذاته، ص. ٦٢.

كانت البنية التحتية للبلاد في أمسّ الحاجة لإعادة التأهيل إثر انتهاء الحرب الأهلية، وانعقد مسؤولية تلك المهمة على مجلس الإنماء والإعمار الذي كان يومئذٍ تحت سلطة رئيس الوزراء رفيق الحريري وشبكته من الخبراء التكنوقراط الذين حازوا خبرات قانونية وإدارية وهندسية وفي مجال التخطيط الحضري بما أهّلهم لتسيير شؤون المجلس.[١٧٠] اتُّهِم المجلس خلال التسعينيات بممارسات عديدة فاسدة من بينها "مخالفة اشتراطات المناقصات، وتجاوُز التكاليف المخطط لها، والسماح بممارسات تعاقدية من الباطن بالمخالفة للقانون، وتمويل مرافق في البنية التحتية لأغراض الاستخدام الخاص، والتعاقد مع شركات وفق شروط غير صارمة بشأن تعارض المصالح".[١٧١] فمثلًا: سادت نظرة بأن أداء المجلس في مجال بناء الطرق وصيانتها كان مشوباً بمخالفات لا تُحصى، وبتكاليف مبالغ فيها للغاية، وبإسناد العطاءات إلى شركات إنشاء بطريق الإسناد المباشر مع كونها شركات مرتبطة ارتباطاً مباشراً بالطبقة السياسية، وبسوء إنفاذ العقود، وبالعجز عن المعاقبة على سوء الأداء من جانب المتعهدين.[١٧٢] وعلى الرغم من افتقار ديوان المحاسبة للتفويض العام للتحقيق في مشاريع تأهيل الطرق التي يباشرها المجلس، إلا أن الديوان شرَع في بعض التحقيقات "وسجل مخالفات خطيرة في المناقصات وزيادات غير مبررة في التكاليف".[١٧٣] وقد نشر المركز اللبناني للدراسات السياسية دراسةً في تموز/يوليو ٢٠٢٠ أظهرت أنه بين ٢٠٠٨ و٢٠١٨ أدار مجلس الإنماء والإعمار تمويلات ٤٩٢ مشروعاً للبنية الأساسية "وكان ٦٠٪ من إجمالي إنفاق المجلس [...] ممنوحاً لعشر شركات فقط"؛ ومن أصل مجموع إنفاق بلغ ٣,١٧ مليار دولار أمريكي استأثرت تلك الشركات العشر بقيمة ١,٩ مليار دولار أمريكي، وهو ما يعني أن إجراءات المناقصات لم تتم على أساس تنافسي.[١٧٤] وبالنظر إلى هذه الأدلة على سوء الحوكمة وانعدام الشفافية في المجلس، فليس مستغرباً أن تظل البنية الأساسية للبنان بحال بالغة السوء حتى بعد انقضاء ثلاثة عقود على انتهاء الحرب الأهلية.

وزارة المهجرين

تعرّض مئات الآلاف من المدنيين اللبنانيين للتهجير خلال الحرب الأهلية، فكان من الطبيعي أن تسعى حكومة ما بعد الحرب إلى تيسير عودتهم إلى منازلهم الأصلية وتعويضهم عن أيّ أضرار تكبدوها بسبب القتال. من هنا جاء إحداث وزارة المهجرين وصندوق مركزي للمهجرين في ١٩٩٢، وأنفق الكيانان نحو ١,٢ مليار دولار بين عامي ١٩٩٤ و٢٠٠٥ من أجل مساندة المهجرين.[١٧٥] ومع ذلك، وعلى الرغم من المبالغ الضخمة المنفقة حتى منتصف العقد الأول من الألفية، لم يتمكن كثير من المهجرين من العودة إلى منازلهم الأصلية، بل ظلت منازلهم مشغولة بالمتجاوزين الذين وضعوا أيديهم عليها، فيما ظلت القرى التي شهدت اقتتالا عنيفاً مهشَّمة.

وقد خلصت تقارير عديدة من إصدار الوزارة ومنظمات دولية "إلى أن الفساد المستشري في صورة محاباة سياسية ومحسوبية ورشاوى قد قوّض برنامج العودة بشدة".[١٧٦] فمثلًا: توارَدت مزاعم بأن بعض السياسيين استغلوا الصندوق المركزي في تقديم مبالغ مالية ضخمة لمواليهم استناداً إلى ادعاءات زائفة بالنزوح في سبيل الحصول على الدعم الانتخابي لأنفسهم.[١٧٧] يضاف إلى ذلك أن ترميم المباني المدمرة وتأهيلها "انطوى على أمثلة كثيرة تفيد بأن طالبي الخدمة قد عُوِّضوا عن أضرار طالت ممتلكات لهم لم توجد من الأصل، وأن المتعهدين حصدوا أموالاً زائدة بإفراط نظير أعمالهم في ظروف مفعمة بالريبة في ممارسات التعاقد".[١٧٨]

إن موقف وزارة المهجرين والصندوق المرتبط بها إنما يلخص كيفية استغلال بعض الأموال العامة المخصصة في الظاهر لرفاه المواطنين استغلالاً يجعل مآلها الاختلاس وإساءة التصرف من أجل المصالح الشخصية للمؤسسة السياسية في البلاد.

---

١٧٠ المرجع ذاته.

١٧١ Leenders, R. (2012), Spoils of Truce: Corruption and state-building in Postwar Lebanon, p. 51, Ithaca and London: Cornell University Press; Shams Ad-Din, M. (1999), Magharat al ‘Imar bi al haqa’iq wal arqam, Beirut: Published by the author.

١٧٢ Leenders (2012), Spoils of Truce, p. 53.

١٧٣ المرجع ذاته، ٥٢.

١٧٤ Atallah, S., Diwan, I., Haidar, J. L. and Maktabi, W. (2020), ‘Public Resource Allocation in Lebanon: How Uncompetitive is CDR’s Procurement Process?’, Lebanese Center for Policy Studies, 23 July 2020, https://www.lcps-lebanon.org/publications/1595575975-cdr_article_july2020.pdf.

١٧٥ Leenders (2012), Spoils of Truce, p. 64.

١٧٦ المرجع ذاته، ص. ٦٥.

١٧٧ المرجع ذاته.

١٧٨ المرجع ذاته، ص. ٦٩.

المربع ٥. الكهرباء في لبنان: عقود من سوء الإدارة والخلل

كثيراً ما يُطرح قطاع الكهرباء في لبنان كمثالٍ بارز على تفشي سوء الإدارة المزمن وما يصحبه من انعدام الكفاءة والخشية من مزاعم الفساد. وعلى الرغم من تحويل مليارات الدولارات الأميركية سنوياً إلى شركة كهرباء لبنان (أي المرفق العام المسؤول عن توليد الكهرباء)، إلا أن انقطاع التيار في لبنان هو القاعدة لا الاستثناء. وقد دفع ذلك بمعظم الأسر في الدولة إلى اللجوء إلى مورِّدي الإمدادات الكهربائية من القطاع الخاص، وهي فئة يلفظها الشارع بتسميتها "مافيا المولدات"، وما ذلك إلا لتيسير توليد الكهرباء على مدار ٢٤ ساعة.[١٧٩] وقد تواردت تقارير عن عدد من مشغلي المولدات الخاصة بأن لهم صلات وثيقة بالطبقة السياسية، فكلا الفئتين لها مصلحة في إبقاء الوضع على ما هو عليه في قطاع الطاقة في البلاد. هذا الوضع القائم –مقروناً بالخلل الكامن وسوء الإدارة المتجذران فيه– تسبب أيضاً في خسائر لا حصر لها، فضلا عن ضياع فرص استثمارية على لبنان بفعل التأثير السلبي لانقطاع التيار الكهربائي وعدم كفاية البنية التحتية لنقل التيار في قطاعات الزراعة والصناعة والخدمات في اقتصاد الدولة.

وعلى مر السنين، أصبحت شركة الكهرباء متخمة بالموظفين ضعيفي المهارة، فضلا عن افتقارهم للخبرات الفنية والإدارية. ولطالما تأثرت الشركة بالتدخل السياسي والمصالح الخاصة، وظلت كياناً عاماً ضعيفاً يُنظَر إليه على نطاق واسع بكونه عاجزاً عن أداء داء مهامه بكفاءة والنهوض بمسؤولياته.[١٨٠] حتى إن التعيين الذي طال انتظاره من مجلس الوزراء في تموز/يوليو ٢٠٢٠ لمجلس إدارة جديد للشركة قد قوبل بنقد لاذع إذ يُعتَقَد أن تعيينهم جاء بسبب انتمائهم الطائفي والسياسي في المقام الأول.[١٨١]

على الرغم من إنفاق ملايين الدولارات الأميركية على قطاع الكهرباء منذ مطلع التسعينيات، إلا أن شعب لبنان وقطاع أعماله ما زالا يعانيان من انقطاع التيار "بلا انقطاع". وفي ظل سوء الإدارة المزمن وما يرافقه من خلل وظيفي ومخاوف من مزاعم الفساد، فليس مستغرباً أن يكون إصلاح قطاع الكهرباء من أهم الشروط الكبرى التي يفرضها المجتمع الدولي نظير تقديم التمويل الإنمائي للبنان.

---

١٧٩ McDowall, A. (2019), 'Fixing Lebanon's ruinous electricity crisis', Reuters, 29 March 2019, https://www.reuters.com/article/us-lebanon-economy-electricity/fixing-lebanons-ruinous-electricity-crisis-idUSKCN1RA24Z.

١٨٠ لمزيد من المعلومات عن أداء الشركة، يرجى مطالعة مساهمة جيسيكا عبيد، مستشار سياسات الطاقة العامة وزميل المركز اللبناني للدراسات السياسية، في مناقشة جماعية متعمقة بشأن الشركة وسوء إدارتها في مؤتمر استضافته مجلة Executive بتاريخ ٢٣ من أيلول/سبتمبر ٢٠٢٠، وفعاليات المؤتمر متاح على: https://www.facebook.com/ExecutiveMagazine/videos/3148978301867691.

١٨١ Daily Star (2020), 'EDL board appointments attract criticism', 7 July 2020, https://www.dailystar.com.lb/News/Lebanon-News/2020/Jul-07/508641-cabinet-meets-to-talk-electricity-economy.ashx.

نبذة عن المؤلّف

كريم مرهج باحث لدى "مصدر عام" The Public Source في بيروت، وهي منظمة إعلامية مستقلة متخصصة في تناول القضايا الاجتماعية الاقتصادية والسياسية في لبنان من منظور نقدي. ويحمل الباحث صفة زميل غير مقيم في معهد التحرير لسياسات الشرق الأوسط، وهو معني بقضايا الفساد والمظالم الاجتماعية الاقتصادية والحوكمة في لبنان والأردن.

شغَلَ كريم سابقاً منصب زميل سياسات غوغل لدى مختبر الحوكمة والسياسات Governance and Policy Lab، ومعهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية بالجامعة الأميركية في بيروت بين كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩ وكانون الثاني/يناير ٢٠٢١. وقبل الانضمام إلى معهد عصام فارس، عمل كريم في الأردن لدى معهد بحثي معني ببحوث الحماية الاجتماعية والتنمية الاجتماعية–الاقتصادية في الدولة. وقد سبق للباحث الكتابة في مجال الحوكمة والشفافية والحركات الاجتماعية في لبنان والأردن، وركّز –انطلاقاً من صفته زميلاً لسياسات غوغل– على التأثير الدقيق للتكنولوجيات الرقمية في الحوكمة والنشاط السياسي والاقتصاد والمجتمع.

يحمل كريم درجة التخصص (ماجستير العلوم) في السياسات المقارنة من كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية، والإجازة في الدراسات السياسية من الجامعة الأميركية في بيروت. يمكن متابعة الباحث عبر حسابه على تويتر Twitter @karim_merhej.

كلمة شكر

يطيب لي أن أتقدم بخالص الشكر أولاً للدكتورة لينا خطيب، مديرة برنامج الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في معهد تشاتام هاوس، وذلك لما قدمته من إرشاد ومشورة خلال كتابة هذه الدراسة؛ كما أتقدم بالشكر إلى زميلي وصديقي كريم شهيّب لما لمسته من تشجيع منه في سبيل إتمام هذه الدراسة.

كما يطيب لي أن أعرب عن عميق شكري للكثير من النشطاء والباحثين والعلماء الذين أجابوا بكل ترحاب عن استفساراتي، وكان لأفكارهم النيّرة فضل في تشكيل أفكاري حيال هذه الدراسة. كذلك أتقدم بخالص الشكر لمراجِعَين لم أتشرف بمعرفتهما وذلك على ما قدّماه من تعقيبات ونصائح بنّاءة أثْرت الدراسة شكلاً ومضموناً أيّما إثراء.

صورة الغلاف: لبنانيون يرفعون العلم الوطني واللافتات في وقفة احتجاجية ضد الفساد وأزمة النفايات في بيروت، لبنان، في 12 آذار/ مارس 2016.

ردمك 5 478 78413 1 978

طُبِع هذا المنشور على ورق معتمد من مجلس رعاية الغابات (FSC)
التصميم: designbysoapbox.com

تفكير مستقل منذ عام ١٩٢٠



المعهد الملكي للشؤون الدولية
تشاتام هاوس
St James's Square, London SW1Y 4LE 10
هاتف 5700 7957 (0)20 44+
contact@chathamhouse.org | chathamhouse.org

مؤسسة خيرية مسجلة برقم: 208223